

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - DOUTORADO

Mariana Pfeifer Machado

**O PACTO NEODESENVOLVIMENTISTA
E AS POLÍTICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL DE 2003 A 2013**

Curitiba, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO - DOUTORADO

Mariana Pfeifer Machado

**O PACTO NEODESENVOLVIMENTISTA E AS
POLÍTICAS DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL DE 2003 A 2013**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, na linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Regina Maria Michelotto

Curitiba, 2013.

Catálogo na publicação
Fernanda Emanoéla Nogueira – CRB 9/1607
Biblioteca de Ciências Humanas e Educação - UFPR

Machado, Mariana Pfeifer

O pacto neodesenvolvimentista e as políticas de expansão da
educação superior no Brasil de 2003 a 2013 / Mariana Pfeifer
Machado – Curitiba, 2013.
218 f.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Regina Maria Michelotto
Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação da
Universidade Federal do Paraná.

1. Ensino Superior - Políticas públicas. 2. Educação e Estado.
3. Universidades e faculdades - Aspectos sociais. I. Título.

CDD 378.81



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SETOR DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



PARECER



Defesa de Tese de **MARIANA PFEIFER MACHADO** para obtenção do Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO. Os abaixo assinados: DR^a REGINA MARIA MICHELOTTO (Presidenta), DR. RANIERI CARLI DE OLIVEIRA, DR^a MARIA LÚCIA BÜHER MACHADO, DR^a NÁDIA TEREZINHA COVOLAN e DR^a TAIS MOURA TAVARES (Membros Titulares) arguiram, nesta data, a candidata acima citada, a qual apresentou a seguinte Tese: **"O PACTO NEODESENVOLVIMENTISTA E AS POLÍTICAS DE EXPANSÃO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR"**.

Procedida a arguição, segundo o Protocolo aprovado pelo Colegiado, a Banca é de Parecer que a candidata está apta ao Título de DOUTORA EM EDUCAÇÃO, tendo merecido as apreciações abaixo:

BANCA	ASSINATURA	APRECIÇÃO
DR ^a REGINA MARIA MICHELOTTO	<i>Regina Michelotto</i>	<i>Aprovada</i>
DR. RANIERI CARLI DE OLIVEIRA	<i>p/ R. Carli de Oliveira</i>	<i>Aprovada</i>
DR ^a MARIA LÚCIA BÜHER MACHADO	<i>Büher</i>	<i>Aprovada</i>
DR ^a NÁDIA TEREZINHA COVOLAN	<i>Nádia Covolan</i>	<i>APROVADA</i>
DR ^a TAIS MOURA TAVARES	<i>Tais Moura</i>	<i>aprovada</i>

Curitiba, 18 de dezembro de 2013.

Profª Drª Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação

Profª. Dra. Monica Ribeiro da Silva
Coordenadora do Programa de
Pós-Graduação em Educação
Matrícula: 125750

Este trabalho é dedicado aos meus pais, Paulo e Carmem.
São eles os principais responsáveis.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha orientadora Prof^ª. Dr^ª. Regina Maria Michelotto pelo incentivo, pelas trocas e compreensão nos momentos difíceis.

Aos membros da banca examinadora, Prof. Dr. Ranieri Carli de Oliveira, Prof^ª. Dr^ª. Nádia Terezinha Covolan, Prof^ª. Dr^ª. Maria Lúcia Bürher Machado e Prof^ª. Dr^ª. Taís Moura Tavares, pela leitura atenta e pelas excelentes contribuições por ocasião do exame de qualificação.

Não posso deixar de agradecer a todos os meus alunos do Curso de Serviço Social, tanto da Universidade Federal do Paraná do Setor Litoral, quanto da Universidade Federal Fluminense de Rio das Ostras. Grande parte de meus estudos e muitas de minhas inquietações teóricas partiram da minha ação docente junto a eles!

Agradeço aos colegas do Observatório da Educação Superior da Universidade Federal do Paraná, especialmente, a Prof^ª. Dr^ª. Maria Amélia Sabbag Zainko.

Desenvolver uma tese de doutorado sem licença para estudos realmente só foi possível com a compreensão dos meus colegas professores do Curso de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense de Rio das Ostras.

Agradeço ainda a todos os colegas e amigos que me incentivaram e me auxiliaram na angustiante tarefa de encontrar meu objeto de estudo e de desenvolver esta pesquisa.

Meu agradecimento especial aos meus pais Paulo e Carmem e ao meu marido José Adams pelo apoio durante a elaboração desta tese, sem eles estas páginas não teriam sido concretizadas!

*“os privilégios e as diferenças sociais,
sendo produtos da sociedade e não da natureza,
podem ser superados”*

Antonio Gramsci

RESUMO

A presente tese insere-se no campo de estudo das políticas de Educação Superior, no marco do processo de sua expansão nos primeiros anos do século XXI. Considera-se que os governos petistas inauguraram um novo contexto ideopolítico e socioeconômico no Brasil, marcado pela introdução de medidas de cunho neodesenvolvimentistas. O Novo Desenvolvimentismo é um receituário de propostas e recomendações macroeconômicas e sociais destinadas aos países em desenvolvimento, em especial ao Brasil, que tem por objetivo promover o crescimento e o desenvolvimento prometendo alça-los ao *status* de país rico no âmbito da competição global contemporânea, garantindo redução da pobreza e inclusão social. A partir do estudo minucioso das produções sobre o Novo Desenvolvimentismo, especialmente do seu principal intelectual, o economista Bresser-Pereira, evidencia-se o escopo político-ideológico na proposta, vinculado à construção de uma nova estratégia para a recomposição capitalista nacional. Evidencia-se neste estudo os marcos do surgimento da ofensiva para a constituição de um novo pacto nacional, que chamo de “Pacto Neodesenvolvimentista”, e seu receituário, especialmente, no campo político e social. Este estudo se estrutura em torno da tese segundo a qual as Políticas de Expansão da Educação Superior dos governos petistas se inserem no Pacto Neodesenvolvimentista uma vez que se direcionam para a inclusão social atrelada ao desenvolvimento econômico do país. O primeiro capítulo traz um debate acerca da inserção da Educação Superior no campo da cidadania enquanto direito social do cidadão brasileiro, resgatando os fundamentos e o processo de constituição da política social no país, demonstrando a rearticulação capitalista e a política social na entrada do século XXI, frente ao cenário de crise. Uma análise acerca do neodesenvolvimentismo é apresentada no capítulo segundo, onde se resgata o pensamento de Bresser-Pereira no que se refere ao Novo Desenvolvimentismo enquanto estratégia nacional de desenvolvimento e à formação de um novo pacto nacional; buscou, também, conhecer as proposições neodesenvolvimentistas acerca da política social e do papel de intervenção social do Estado. O terceiro capítulo aborda o processo de expansão da Educação Superior durante os governos petistas, a partir da análise dos indicadores dos Censos da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), evidenciando as políticas que lhe deram impulso, as tendências e os movimentos de expansão mediante os seguintes processos: diversificação institucional por organização acadêmica, diversificação das modalidades de ensino e modalidades de financiamento, e expansão mediante a intensificação e a precarização do trabalho docente. O quarto e último capítulo contém os resultados da análise dos documentos governamentais identificando os elementos do Pacto Neodesenvolvimentista no escopo dos programas de governo petistas e da planificação da política de expansão da Educação Superior no Brasil, evidenciando os aspectos que respondem às concepções neodesenvolvimentistas de desenvolvimento econômico, combate à pobreza e inclusão social.

Palavras-chave: Expansão da Educação Superior, Neodesenvolvimentismo, Política Social.

ABSTRACT

This thesis is part of the field of study of the politics of Higher Education within the framework of the process of its expansion in the early years of the twenty-first century. It is considered that the PT government inaugurated a new ideopolitic and socioeconomic context in Brazil marked by the introduction of neodevelopmentalists measures. New developmentalism is a prescription for macroeconomic and social proposals and recommendations for developing countries, particularly Brazil, which aims to promote the growth and development by promising strap them to the status of rich country within the contemporary global competition, ensuring reduction of poverty and social inequality. From the detailed study of the productions on the New Developmentalism, especially its main intellectual, the economist Bresser-Pereira, it is evident the ideological scope bounded in the proposed construction of a new national strategy for capitalist restoration. It is evidenced in this study the marks of the emergence of the offensive to the establishment of a new national pact, what I call the "New developmentist Pact" and his prescriptions, especially in the political and social field. This study is structured around the argument that the Political Expansion of Higher Education from the PT governments fall within the New developmentist Pact once that target the country's economic development and combating poverty. The first chapter provides a discussion about the inclusion of Higher Education in the field of citizenship as social rights of Brazilian citizens, restoring the fundamentals of the constitution of social and political process in the country, demonstrating the capitalist re-articulation and social policy at the entrance of the front of the crisis scenario in XXI century. A review about the new developmentism is presented in the second chapter, where the thought of Bresser-Pereira regarding the New Developmentalism is rescued as a national development strategy and the formation of a new national pact, even as it sought to know the new developmentalist propositions about social policy and the role of social intervention. The third chapter discusses the process of expansion of Higher Education during the PT governments from analysis of indicators of Census of Higher Education of the National Institute for Educational Studies Teixeira (INEP), highlighting the policies that gave impulsion, trends and movements of expansion through the following processes: academic organization for institutional diversification, diversification of teaching modalities and terms of financing, and expansion through intensification and casualization of teaching. The fourth and final chapter provides the results of the analysis of government documents identifying the elements of the Pact Neodesenvolvimentista the scope of the PT government and planning the expansion of higher education policy in Brazil programs, highlighting aspects that respond new developmentists the conceptions of economic development, poverty combat and social inclusion.

Keywords: Expansion of Higher Education, New Developmentism, Social Policy.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIações

Cepal	-	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
BNDES	-	Banco de Desenvolvimento Econômico e Social
CMES	-	Conferência Mundial de Educação Superior
CONAE	-	Conferência Nacional de Educação
CNI	-	Confederação Nacional da Indústria
CRES	-	Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe
CRESALC	-	Centro Regional para a Educação Superior na América Latina e Caribe
CSTs	-	Cursos Superiores de Tecnologia
EAD	-	Educação a Distância
ENEM	-	Exame Nacional do Ensino Médio
e-Tec Brasil	-	Escola Técnica Aberta do Brasil
FHC	-	Fernando Henrique Cardoso
FIES	-	Programa de Financiamento Estudantil
FMI	-	Fundo Monetário Internacional
FNES	-	Fórum Nacional de Educação Superior
GATT	-	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GTI	-	Grupo de Trabalho Interministerial
IES	-	Instituições de Educação Superior
IESALC	-	Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe
IFES	-	Instituições Federais de Educação Superior
IFETs	-	Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	-	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	-	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	-	Ministério da Educação
MPOG	-	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OMC	-	Organização Mundial do Comércio
PDE	-	Plano de Desenvolvimento da Educação
PROUNI	-	Programa Universidade para Todos
PT	-	Partido dos Trabalhadores
Rede Federal	-	Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica
REUNI	-	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
TICs	-	Tecnologias da Informação e Comunicação
UAB	-	Universidade Aberta do Brasil
UFES	-	Universidades Federais
UNESCO	-	Organização das Nações Unidas para a educação, a Ciência e a Cultura

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1	- Taxa de crescimento da Educação Superior presencial no Brasil 1962 – 2011	111
Tabela 2	- Evolução Estatística da Educação Superior presencial no Brasil 1962 – 2011	13
Tabela 3	- Arcabouço legal da expansão da Educação Superior nos governos petistas	123
Gráfico 1	- Evolução estatística Educação Superior presencial no Brasil 1962 – 2011	124
Tabela 4	- Diversificação institucional por número de IES presencial no Brasil.....	126
Gráfico 2	- Diversificação institucional por número de IES presenciais no Brasil	126
Tabela 5	- Diversificação institucional por número de vagas presenciais no Brasil	127
Gráfico 3	- Diversificação institucional por número de vagas presenciais no Brasil	128
Tabela 6	- Contração dos cursos superiores sequenciais no Brasil	131
Gráfico 4	- Contração dos cursos superiores sequenciais no Brasil	132
Tabela 7	- Cursos superiores sequenciais por categoria administrativa de IES	132
Gráfico 5	- Cursos superiores sequenciais por categoria administrativa de IES	133
Tabela 8	- Expansão da EAD no Brasil	135
Gráfico 6	- Expansão da EAD no Brasil	135
Gráfico 7	- EAD no Brasil em 2011	137
Gráfico 8	- Polos EAD por categoria administrativa	138
Gráfico 9	- Expansão dos cursos EAD por área de formação	139
Tabela 9	- Expansão das matrículas por titulação em cursos superiores presenciais no Brasil ..	141
Tabela 10	- Matrículas em cursos presenciais e a distância em 2011	142
Tabela 11	- Expansão das IES por propriedade e localização	144
Gráfico 10	- Expansão das IES por propriedade pública e propriedade privada	144
Tabela 12	- Expansão das vagas totais, das vagas públicas e das vagas privadas	145
Gráfico 11	- Expansão das vagas públicas e das vagas privadas	145
Tabela 13	- Expansão das Universidades Federais	146
Tabela 14	- Dados do Programa Universidade para Todos (PROUNI)	152
Tabela 15	- Comparação número de docentes, matrículas e vagas nos cursos de graduação presenciais	161
Tabela 16	- Relação matrículas nos cursos de graduação presenciais/função docente em exercício	162
Tabela 17	- Documentos analisados – Programas de Governo	170
Tabela 18	- Documentos analisados – Políticas de Expansão da Educação Superior	171

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	13
1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA ÓRBITA DA POLÍTICA SOCIAL E DA CIDADANIA.....	23
1.1 A construção sócio-histórica da cidadania	24
1.2 Rearticulação capitalista e política social na entrada do século XXI	36
2. NEODESENVOLVIMENTISMO: POR ONDE CAMINHA A POLÍTICA BRASILEIRA?.....	49
2.1 Bresser-Pereira e o Pacto Neodesenvolvimentista.....	52
2.1.1 Pacto político e nacionalismo	59
2.1.2 O Novo Desenvolvimentismo como pacto nacional	73
2.1.3 Evidências do Pacto Neodesenvolvimentista no Brasil.....	83
2.2 O “social” no interior do Pacto Neodesenvolvimentista	86
3. A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO BRASIL NO SÉCULO XXI.....	109
3.1 Antecedentes sociopolíticos e primeiros movimentos expansionistas.....	110
3.2 A expansão da Educação Superior nos governos petistas	118
3.2.1 Expansão mediante diversificação institucional por organização acadêmica.....	125
3.2.2 Expansão mediante diversificação de modalidades de ensino	130
3.2.3 Expansão mediante diversificação de modalidades de financiamento	143
3.2.4 Expansão mediante a intensificação e a precarização do trabalho docente	161
3.3 O que pode significar a expansão via diversificação?	166
4. O PROJETO NEODESENVOLVIMENTISTA PARA A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM INCLUSÃO SOCIAL.....	169
4.1 Evidências do Pacto Neodesenvolvimentista nas propostas de governo	172
4.2 Evidências do Pacto Neodesenvolvimentista nas políticas de Expansão da Educação Superior ...	181
4.2.1 Educação Superior e desenvolvimento econômico	185
4.2.2 Educação Superior e inclusão social	197
CONSIDERAÇÕES FINAIS	204
REFERÊNCIAS.....	208

APRESENTAÇÃO

O interesse pela temática da Educação Superior se insere no conjunto da minha trajetória acadêmica e profissional, como discente de graduação e pós-graduação e como professora. A experiência, desde 2006, como docente de uma Instituição Federal de Educação Superior (IFES) implantada em uma cidade do interior na primeira onda de expansão das IFES pelo governo Lula trouxe, em um primeiro momento, um encantamento com a iniciativa e com a possibilidade de democratização da Educação Superior pública e gratuita, até então posta a escanteio diante da avalanche da expansão das instituições privadas de Educação Superior ora em movimento. Ao vivenciar de perto e cotidianamente o processo de implementação de um *campus* interiorizado, suas estrutura física, docente, técnico-administrativa e político-pedagógica, em breve pude me deparar com condições de precarização, levando a ruir a aspiração da carreira docente consubstanciada no tripé ensino, pesquisa e extensão com qualidade.

O interesse pela temática esteve ao longo de todo o processo de doutoramento atravessado pela dificuldade em definir de modo preciso o objeto de estudo. As preocupações sempre giraram em torno de compreender o fenômeno da citada expansão da Educação Superior tendo como horizonte a Educação Superior enquanto um direito de cidadania, cujas garantias de acesso, permanência e qualidade devam ser asseguradas pelo Estado, de modo universal ao cidadão portador de direitos. Esta é, portanto, a concepção de Educação Superior que funda minha atuação tanto em pesquisa quanto na práxis político-profissional docente. Na conjuntura de esfacelamento do Estado e das políticas sociais acarretadas pela avalanche neoliberal sobre o Brasil, desde início de 1990, a teoria crítica resistente do campo da Educação, das Ciências Sociais e do Serviço Social – minha área primeira de formação e atuação – vem desde então enfrentando com qualidade teórica e política as concepções, medidas e consequências do ajuste estrutural para as mais diversas áreas de políticas, como a saúde, a educação, a assistência social, a habitação, entre outros. A entrada do PT ao poder e a esperança na possibilidade de mudança logo cai por terra, e as correntes críticas não tardam a identificar o continuísmo do ajuste neoliberal no bojo do

novo governo. Não obstante os privilégios que o conglomerado financeiro continuou e continua a lograr na disputa pelo Fundo Público, um fenômeno efetivamente novo e adverso do que vinha sendo praticado até então desponta na política governamental petista: especificamente, começa a aparecer no cenário político uma leve, porém robusta retomada da intervenção estatal no âmbito da questão social; e, mesmo com os holofotes voltados para as políticas de transferência de renda focalizadas na extrema pobreza, mas, não sem passar despercebidas, são anunciadas: a criação de novas IFES públicas e *campi* interiorizados; a permanência dos estudantes das instituições privadas de Educação Superior, facilitada pelo governo mediante a destinação de bolsas de estudo e financiamento estudantil a juros módicos; a Educação Superior levada aos confins do país com a utilização das novas tecnologias de informação; a criação de cursos que possibilitam a profissionalização e rápida entrada no mercado de trabalho a parcelas significativas da população até então à margem do sistema de Educação Superior brasileiro. Em nível da aparência, é como se um horizonte de novas perspectivas de vida e trabalho se abrisse diante dos olhos da sociedade brasileira. É, portanto, este fenômeno que instiga a presente pesquisa.

Pesquisadores do campo das Políticas de Educação e militantes docentes e discentes rapidamente identificaram os meandros conservadores e neoliberais das políticas que, em conjunto, representaram uma expansão quantitativa de monta à Educação Superior no Brasil. Importantes estudos vêm sendo realizados por grupos, associações e programas de pós-graduação e de pesquisa, desvendando as contradições inerentes às políticas que expandem a Educação Superior no Brasil e mostrando que a efetivação da cidadania subjacente não extrapola os limites da sociabilidade burguesa. Minhas preocupações igualmente sempre estiveram em torno desta questão, todavia até então não tinha encontrado a linha condutora que me permitisse analisar o fenômeno da expansão da Educação Superior no Brasil, centrada na preocupação da sua afirmação enquanto um direito de cidadania e considerando esta aparente perfusão ideocultural que marca o governo do PT e que agrada a direita e a esquerda. Num primeiro momento, cogitou-se a possibilidade de estudar os sentidos que a educação assume na esteira do capital neoliberal, investigando as políticas públicas voltadas à expansão da Educação Superior no Brasil nos últimos anos, em interface com as condições sociopolíticas e culturais do atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, ou ainda ter como recorte o sentido da cidadania

que perpassa a expansão da Educação Superior. O estudo por estes caminhos tão logo mostrou que os resultados não apontariam para o horizonte almejado.

Na esteira dos ensinamentos de Marx, toma-se aqui como pressuposto que as políticas de expansão da Educação Superior se inscrevem nos processos de produção e reprodução social, especialmente no conjunto das práticas sociais acionadas pelas classes e mediadas pelo Estado como forma de enfrentamento às demandas por qualificação para o trabalho, formação cultural e produção científico-tecnológica. Neste sentido, a Educação Superior integra um conjunto de instituições que, ao longo do devir histórico, se movimentam num intenso e conflituoso processo político de ampliação e redução de direitos de cidadania. Insere-se no contexto contraditório das relações sociais, sofrendo rebatimentos da totalidade sócio-histórica e político-econômica, e é justamente neste movimento que se encontram os diferentes significados que a Educação Superior assume no campo da reprodução das relações sociais. Considerando que as políticas de expansão da Educação Superior retratam o contexto contraditório próprio das relações sociais permeadas por interesses e projetos de classe divergentes, essas políticas respondem, por um lado, aos interesses de reprodução do capital e, por outro e no mesmo movimento, respondem aos interesses de reprodução material e espiritual das “classes-que-vivem-do-trabalho”. Considera-se, portanto que são as contradições inerentes ao movimento do real que encerram em si as possibilidades de efetivação de uma Educação Superior autônoma, democrática, popular e universal. Assim, a processualidade concreta da formação das políticas Educação Superior, como as demais políticas sociais públicas, é permeada pela contradição entre a direção social popular e democrática e as condições e imposições da elite burguesa no lastro da recomposição dialética do capital.

Outro pressuposto que permeou a busca pelo objeto de estudo da presente pesquisa é que, do ponto de vista superestrutural, a Educação Superior exerce um papel fundamental no desenvolvimento dos sujeitos e da sociedade, desempenhando a ampla tarefa de socialização, intelectualização e politização dos sujeitos. Entendida como um processo que pode contribuir para transformação social pela transformação da consciência, a Educação Superior põe-se enquanto “uma atividade mediadora no seio da prática social global” (SAVIANI, 1989, p.83). Igualmente nesta perspectiva, as reflexões de Antonio Gramsci trazem a educação sob um olhar abrangente, inserida como um processo voltado ao desenvolvimento integral do ser humano, ao que se incluem aspectos culturais e políticos

totalizantes, base para a construção de uma sociedade emancipada, isto é, uma educação possibilitadora da visão de que “os privilégios e as diferenças sociais, sendo produtos da sociedade e não da natureza, podem ser superados” (GRAMSCI, 2004, p.46). Paulo Freire, do mesmo modo, acorda que à educação se põe o papel político dado pelo seu caráter de “intervenção no mundo”, consubstanciado em possibilidades de “reprodução” e de “desmascaramento” de ideologias, trazendo o sujeito ao cenário da transformação, isto é, “meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre, mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências” (FREIRE, 1996, p.77).

Entende-se aqui a Educação Superior enquanto uma expressão da “questão social”. Em sua definição, esta é expressão da contradição fundamental do modo de produção capitalista: enquanto o trabalho é coletivo e cada vez mais amplamente social, a apropriação das riquezas fruto do trabalho social é privada, apropriada pela classe burguesa. Tal ideia vincula-se à concepção da lei geral da acumulação capitalista de Marx, que indica que a produção da riqueza social nas sociedades capitalistas reproduz continuamente a pobreza. A questão social se manifesta na sociedade através de um conjunto diferenciado de expressões, consubstanciadas em formas de exclusão, desigualdade e subalternização, que se manifestam objetivamente na vida de indivíduos, famílias e comunidades, nas condições indignas, precárias ou na falta de acesso a direitos sociais básicos como moradia, alimentação, educação, saúde, trabalho, situações de violência, entre outros. Logo, são todas expressões das desigualdades econômicas, políticas, culturais e sociais construídas no bojo da estrutura capitalista e que se aprofundam e/ou se transformam ao longo do devir histórico. A partir deste entendimento, como um direito e condição essencial na sociedade contemporânea, a Educação Superior precisa ser considerada em sua dimensão coletiva e estrutural e não individual e personalista, portanto enquanto uma expressão da questão social, cuja desigualdade de acesso, permanência e qualidade reside no fato de ser produzida e reproduzida historicamente, a partir das condições econômicas, políticas e sociais impostas pelo capital.

Compreendendo a Educação Superior e sua inserção no campo da cidadania, partícipe do conjunto de políticas sociais induzidas pelo Estado como mediador das relações e interesses contraditórios entre capital e trabalho, tem-se como pressuposto teórico-metodológico nesta pesquisa a concepção de “Estado ampliado” e de “sociedade civil”, tal como cunhados por Gramsci. Sua concepção evidencia o entrelaçamento de mecanismos de

coerção e consenso, de dominação e hegemonia, que passam a conformar o Estado desde a primeira metade do século XX, configurando novas determinações à superestrutura e possibilitando alargar a compreensão do desenvolvimento societário; e, mais especificamente, permite imprimir à análise do Estado o rigor do trato dialético, desvendando a sinuosidade das relações políticas na sociedade. Para Gramsci, a sociedade civil - formada pelos organismos que elaboram e difundem ideologias, lugar do consenso e da hegemonia - juntamente com a sociedade política – o Estado em sentido restrito, compreendendo os aparelhos repressivos, o local da violência e da repressão - compõe o “Estado ampliado”. Tem-se aí sua conhecida elaboração: “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia encorajada na coerção” (Gramsci, 2002, p.244). O conceito gramsciano permite conceber a possibilidade de construção de um “Estado-ético”, que cumpra a função educativa de criar novos tipos de civilização, mais elevados, numa batalha pela formação de consensos no interior da sociedade civil, ou seja, através do “Estado ampliado”.

Neste sentido, tem-se como pressuposto mais geral que a Educação Superior é uma necessidade social básica na contemporaneidade, portanto: um direito social de cidadania coletiva e um dever do Estado em sua provisão pública, gratuita e garantia de acesso, permanência, conclusão e qualidade: cujas bases de desenvolvimento precisam estar assentadas numa concepção de Educação Superior consubstanciada em processos sociais de ensino, pesquisa, extensão e gestão; cuja direção social deve estar articulada aos interesses das classes trabalhadoras, da emancipação humana, da preservação do meio ambiente e do fortalecimento de uma esfera pública e de uma sociedade radicalmente democrática e emancipada; e cujos projetos de Educação Superior, de universidade, de constituição institucional e de modalidades são permeados pelos interesses contraditórios em disputa na sociedade civil.

Estes elementos originaram-se do meu acúmulo e experiência acadêmica e tomaram densidade no decorrer do processo de doutoramento e da busca pelo objeto de pesquisa. Integram a presente pesquisa como pressupostos condutores nas análises e reflexões aqui tecidas, não sendo considerado necessário abordá-los no debate teórico do texto desta tese, tendo em vista que muitas linhas já lhes foram dedicadas no âmbito da produção social do conhecimento. Cabe demarcar que esta pesquisa tem o intento de se inserir no campo do pensamento crítico e acompanhar as produções de tradição marxista brasileiras, para as

quais igualmente busca contribuir. Rejeita as teses que promulgam o fim das metanarrativas e da prevalência das leituras fragmentadas e personalistas do real, tão em voga no debate teórico-acadêmico na contemporaneidade. Insere-se também no campo das Políticas de Educação, mais designadamente, no de estudo das Políticas de Educação Superior e nas linhas destinadas ao fenômeno de sua expansão na sociedade contemporânea.

Ancorada nestes pressupostos político-metodológicos para sustentar a presente abordagem e, com a realização de um amplo estudo ao longo do processo de doutoramento e acompanhamento da realidade sócio-histórica e político-econômica do Brasil desde a virada do século XXI, acabei por perceber a existência de um novo movimento político-ideológico na sociedade civil brasileira, que vem sendo constituído no Brasil desde o início dos anos 2000, em primeira instância advindo da área acadêmica da economia. Nomeado por seus representantes como “Novo Desenvolvimentismo”, esta corrente logo ganha corpo teórico, em especial nos escritos do economista brasileiro Luiz Carlos Bresser-Pereira, e propõe um quadro teórico de análise tanto da conjuntura de quase-estagnação que o Brasil e outros países da América Latina vem passando desde os 1980, quando da crise financeira mundial desenrolada desde 2008 com a bolha financeira imobiliária nos Estados Unidos. Esta corrente econômica aponta veementemente como causa da crise destes países em desenvolvimento a sua subordinação às recomendações e políticas micro e macroeconômicas advindas do Consenso de Washington e de seus representantes, centradas em taxa de juros elevada, taxa de câmbio sobreapreciada e Estado mínimo; assim como critica o sistema financeiro global por só beneficiar os países centrais. Não por acaso, as explicações do baixo crescimento dos países latino-americanos, alicerçadas em críticas ao neoliberalismo, agradam amplos setores da sociedade brasileira, desde os empresários nacionais que não conseguem atingir os níveis de crescimento e lucratividade desejados, até setores da esquerda e críticos do neoliberalismo e classes médias e trabalhadoras que sofrem com as expressões da questão social. Evidentemente, esta crítica só não agrada aos setores rentistas e aos vinculados à especulação financeira que parasitam sob as políticas neoliberais implementadas no Brasil e no mundo. O Novo Desenvolvimentismo não é só um conjunto de críticas ao neoliberalismo. Além disso, é um receituário de propostas e recomendações micro, macroeconômicas e sociais destinadas aos países em desenvolvimento, em especial ao Brasil, que tem por objetivo promover o crescimento e o desenvolvimento destes países prometendo alçá-los ao *status* de país rico no âmbito da

competição global contemporânea, garantindo redução da pobreza e da desigualdade social com base em políticas redistributivas. Seu receituário está centrado no controle das finanças públicas, política de crescimento com base na poupança interna e papel estratégico do Estado como indutor do crescimento econômico com equidade social.

À primeira vista, os debates mais acalorados em torno do Novo Desenvolvimentismo efetivamente se apoiam em suas análises e proposições micro e macroeconômicas. Economistas brasileiros entusiastas da corrente vêm contribuindo com estudos econométricos, estudos da política micro e macroeconômica, apontando por onde andam as tendências de crescimento econômico no Brasil e em outros países. Suas pesquisas robustecem o Novo Desenvolvimentismo de argumentos econômicos, ressaltando suas qualidades em relação às políticas neoliberais e às políticas dos tempos do nacional-desenvolvimentismo brasileiro, esforçando-se por demonstrar suas semelhanças e diferenças. Por outro lado, também vemos como contraponto, muitos economistas críticos apontando os limites das proposições neodesenvolvimentistas, tanto no que se refere aos equívocos das recomendações econômicas, quanto à sua redução ao projeto do capital.

A partir da realização do estudo mais minucioso das produções sobre o Novo Desenvolvimentismo, especialmente do seu principal intelectual, o economista Bresser-Pereira, logo pude enxergar um escopo político-ideológico na proposta: trata-se, afinal, de uma estratégia para a recomposição capitalista nacional! O elemento superestrutural da proposta tem vulto e está definitivamente colocado no cenário nacional, na luta pela conquista hegemônica identificando o projeto neodesenvolvimentista como uma possibilidade de aglutinar desenvolvimento econômico com inclusão social, tal como pode ser identificado nas produções teóricas e políticas de seus intelectuais e seguidores. Seu escopo político está desvendado no capítulo 3 desta tese, no qual é possível evidenciar os marcos do surgimento de uma ofensiva para a constituição de um novo pacto nacional: o que chamo aqui de “Pacto Neodesenvolvimentista” e seu receituário, especialmente no campo político e social.

Assim, toma-se por direção no presente estudo, a compreensão de que vêm sendo envidados esforços e tentativas de constituição de um Pacto Neodesenvolvimentista na sociedade brasileira, cujo avanço vem se expressando sobre o corpo social de modo geral, e que se utiliza, em particular, da expansão da Educação Superior no Brasil, mediante o conjunto de políticas implementadas pelos governos petistas no país, tais como: o Programa

de Financiamento Estudantil (FIES), o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cujos conteúdos parecem estar apontando para o horizonte do desenvolvimento econômico nacional com combate à pobreza, segundo os pressupostos e o conteúdo político que vêm sendo construídos pelos intelectuais, entusiastas, políticos e classes orgânicas ao Pacto Neodesenvolvimentista. As políticas de expansão da Educação Superior que são objeto de análise desta tese são aquelas capitaneadas pelos governos petistas no século XXI, cujos impactos na ampliação dos indicadores da Educação Superior estão ponderados no capítulo terceiro desta tese, e a sua caracterização e inserção no escopo do projeto neodesenvolvimentista tem lugar no capítulo quarto.

A opção teórico-metodológica coloca-se de fundamental importância para o desvendamento do objeto de estudo no âmbito de sua inserção em determinado contexto sócio-histórico e para a apropriação das múltiplas determinações sociais, políticas e ideológicas que o circunscrevem. Neste sentido, é relevante demarcar que este estudo se estrutura em torno da tese segundo a qual as Políticas de Expansão da Educação Superior dos governos petistas se inserem no Pacto Neodesenvolvimentista, uma vez que se direcionam para o desenvolvimento econômico do país e o combate à pobreza. O objetivo geral desta pesquisa pode ser assim formulado: Analisar o modo em que as Políticas de Expansão da Educação Superior dos governos petistas encerram em si o Pacto Neodesenvolvimentista no Brasil. Este compreende os seguintes objetivos específicos: Aprofundar o debate acerca das proposições e concepções neodesenvolvimentistas no que se refere ao contexto sócio-histórico e político-econômico do Brasil contemporâneo e as suas estratégias políticas e sociais; Identificar as Políticas de Expansão da Educação Superior implementadas no Brasil contemporâneo ao longo dos três mandatos de governo petista; e, Analisar as determinações postas pelos componentes ideoculturais, político-institucionais e socioeconômicos do Pacto Neodesenvolvimentista presentes nas Políticas de Educação Superior no Brasil, a partir do que está formulado nos documentos governamentais oficiais. Considera-se que tais documentos são campos privilegiados para o levantamento de dados e para a análise, tendo em vista que encerram em si o conjunto de formulações partícipes do processo de planificação governamental. Os documentos formados por planos e programas de políticas, para além do escopo administrativo-interventivo que arregimentam,

apresentam um sentido político e ideocultural que dão sustentação ao aspecto prático-político da ação estatal. É sobre este conteúdo que a presente pesquisa pretende se debruçar, buscando evidenciar os elementos que comporão as múltiplas determinações da tese aqui encampada. Os documentos selecionados para esse estudo são aqueles que trazem as propostas governamentais, especificamente dos governos do PT, no que se refere à Educação Superior e que indicam os caminhos por onde o governo pretendeu instituir sua expansão no país. O recorte histórico em torno no governo petista se assenta no aparente giro ideológico operado em torno de seu discurso e de suas práticas políticas, e que podem evidenciar os elementos da construção do Pacto Neodesenvolvimentista. Assim, os documentos considerados para o estudo são aqueles elaborados por este partido, quais sejam: Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária Brasileira, de 2003; Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da Reforma da Educação Superior, de 2004; Apresentação da versão preliminar do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior, de 2004; Lei nº 11.096 que institui o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), de 2005; Apresentação da 2ª Versão do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior, de 2005; Decreto nº 5.493 que regulamenta o PROUNI disposto Na Lei N° 11.096, de 13 de Janeiro de 2005; Exposição de Motivos da 3ª versão do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior, de 2005,; Exposição de Motivos da 4ª versão do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior, de 2006; Projeto de Lei nº 7.200 - Lei da Reforma da Educação Superior, de 2006; Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007; Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI): Diretrizes Gerais, de 2007; Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia: Concepção e Diretrizes, de 2010; e, Plano Nacional de Educação 2011-2020. Além disso, considerou-se necessário analisar os seguintes programas de governo: Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social, da Coligação Lula Presidente, de 2002; Carta ao Povo Brasileiro de Luiz Inácio Lula da Silva, de 2002; Lula Presidente: Programa de Governo 2007/2010, de Novo com a Força do Povo, da Coligação a Força do Povo, de 2006; e, Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira, da Coligação para o Brasil seguir Mudando, de 2010.

Os procedimentos metodológicos que se desenrolam apreendem duas etapas de execução. A primeira consistiu no levantamento teórico-conceitual e sócio-histórico acerca do pensamento neodesenvolvimentista de Bresser-Pereira e alguns de seus seguidores,

especificamente buscando identificar os elementos apontados por eles para a efetivação de uma estratégia neodesenvolvimentista de crescimento econômico com equidade social no Brasil; assim como se buscou resgatar o conjunto de políticas implementadas pelos governos petistas no Brasil e que vão marcar um contexto de expansão da Educação Superior no país. A segunda etapa consiste na pesquisa documental para o levantamento de dados, cujos procedimentos compreendem a construção de indicadores de pesquisa; a coleta de dados nos documentos selecionados; organização e análise dos dados.

Os capítulos desta tese estão organizados da seguinte forma: O primeiro capítulo traz um debate acerca da inserção da Educação Superior no campo da cidadania enquanto direito social do cidadão brasileiro, resgatando os fundamentos e o processo de constituição da política social no país, evidenciando a rearticulação capitalista e a política social na entrada do século XXI, frente ao cenário de crise. Uma análise acerca do neodesenvolvimentismo é apresentada no capítulo segundo, no qual se resgata o pensamento de Bresser-Pereira no que se refere ao Novo Desenvolvimentismo enquanto estratégia nacional de desenvolvimento e a formação de um novo pacto nacional; assim como se buscou conhecer as proposições neodesenvolvimentistas acerca da política social e do papel de intervenção social do Estado. O terceiro capítulo aborda o processo de expansão da Educação Superior durante os governos petistas, a partir da análise dos indicadores dos Censos da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), evidenciando as políticas que lhe deram impulso, as tendências e os movimentos de expansão mediante os seguintes processos: diversificação institucional por organização acadêmica, diversificação das modalidades de ensino e modalidades de financiamento, e expansão mediante a intensificação e a precarização do trabalho docente. O quarto e último capítulo que compõe esta tese contém os resultados da análise dos documentos governamentais, identificando os elementos do Pacto Neodesenvolvimentista no escopo da planificação da política de expansão da Educação Superior no Brasil.

1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NA ÓRBITA DA POLÍTICA SOCIAL E DA CIDADANIA

A entrada do século XXI é marcada por um cenário de crise e de barbárie. Para muitos analistas, a contemporaneidade está diante da mais profunda crise do sistema capitalista, mais extensa e de maior duração temporal. Com impactos em diferentes países, suas expressões se aprofundam em manifestações diversas como nas finanças, no meio ambiente e no campo, nas cidades, no desemprego, na fome, na precarização das condições de vida e trabalho de amplas parcelas da população ao redor no globo. Neste processo, pode-se observar um conjunto de medidas que vêm sendo implementadas como estratégias voltadas para a recomposição das taxas de lucratividade e concentração de riquezas do capital, cujos desdobramentos são evidenciados no campo econômico, social, político e ideocultural da sociedade, em geral, e no Brasil, em particular. O contexto de crise em tela impacta a Educação Superior no Brasil pela precarização intensiva que lhe impõe objetivamente, tanto no que se refere ao ensino, pesquisa e extensão quando às condições de trabalho dos seus profissionais e às condições de acesso, permanência e conclusão de seus discentes.

As mudanças operadas na organização político-econômica e ideopolítica da sociedade contemporânea no início do século XXI, especialmente no Brasil, apresentam-se como um desafio para profissionais, pesquisadores e movimentos organizados da sociedade civil, especialmente, aos que voltam suas preocupações para a análise da produção e reprodução da exclusão, da desigualdade e da subalternidade social e seus rebatimentos nas condições materiais e político-culturais de extensas camadas da população brasileira, assim como se torna tarefa difícil para estes atores a busca de alternativas emancipatórias e uma articulação mais amplamente social que possibilite um contexto radical de mudança. Isto, pois, o mesmo movimento que constrói as bases materiais para a acumulação capitalista produz e reproduz seus mecanismos político-culturais de sustentação hegemônica.

Nesta tese, compreende-se que o panorama dos anos que abrem o século XXI no Brasil é marcado pela investida do projeto liberal e burguês que aqui se denomina *Pacto Neodesenvolvimentista*. Este vem se construindo e alargando suas bases de sustentação no

país, tanto no campo ideocultural quanto no plano teórico e político, colocando-se ideologicamente enquanto um projeto alternativo ao neoliberalismo e voltado à retomada da acumulação capitalista nacional no contexto de competição e de crise do capitalismo global. Sua construção, que nasce no âmago da teoria econômica desenvolvimentista nacional, tem rebatimentos no campo da disputa hegemônica dentro do país e influencia na direção da política econômica e da política social operadas pelos governos petistas. Neste ínterim, o processo de expansão que se evidencia na Educação Superior brasileira, impulsionado por um conjunto de políticas sociais voltadas às iniciativas privada e pública federal de Educação Superior presencial e a distância, assinala estar em consonância com a investida neodesenvolvimentista, movimento este que está no centro da tese aqui arrolada.

Tendo como pressuposto que a Educação Superior se insere no campo da cidadania enquanto um direito social do cidadão brasileiro, o presente capítulo buscará debater acerca dos fundamentos e do processo de constituição da política social no país, no contexto das contradições de classe, como subsídio teórico-metodológico para a pesquisa.

1.1 A construção sócio-histórica da cidadania

A busca por referenciais que possibilitem a leitura das atuais políticas sociais públicas voltadas à expansão da Educação Superior no Brasil, não pode deixar de passar pela compreensão da formação socioeconômica e política contemporânea e dos aportes teóricos e ideológicos que lhe dão sustentação. Assim, toma-se para a presente reflexão que “há uma relação dialética entre estrutura e superestrutura, onde a ‘estrutura’ domina mais imediatamente as superestruturas” (GRAMSCI, 2001b, p.248). Apresentar-se-á nas páginas que se seguem um resgate acerca do ambiente em que se encontra o objeto de investigação, identificando as bases keynesiano-fordistas que tornaram possível a elevação da Educação Superior à condição de direito social de cidadania, inserida no campo da política social brasileira, pela crescente intervenção social do Estado, assim como sinalizar as mudanças levadas a cabo pela introdução das medidas neoliberais, culminando com as

investidas de constituição do Pacto Neodesenvolvimentista no país, mudanças essas que alteraram o quadro das políticas sociais públicas, de modo geral, e da Educação Superior, em particular. Cabe, portanto, retroceder ao século XX.

Palco de intensas conquistas na órbita da cidadania, pela expansão da política social e de saltos no desenvolvimento econômico e na monopolização do capital, “a longa onda expansiva”¹ (MANDEL, 1990) do Pós-Segunda Guerra apoiou-se no método produtivo inaugurado na indústria automobilística de Henry Ford, que se objetivou como um modo de sustentação das relações econômicas e sociais. Articuladas na concepção de produção em massa, as bases fordistas e tayloristas consolidaram o aumento da produtividade industrial pela introdução das linhas de montagem que aceleram o ritmo de trabalho a partir do controle dos tempos e movimentos. Segundo Antunes (2003, p.25), este modelo trouxe o parcelamento do trabalho, a separação entre a elaboração e a execução do trabalho e, ainda, possibilitou a concentração de coletivos de trabalhadores nas unidades fabris, consolidando a figura do “operário-massa”, ajustado para as “novas condições e a difusão em massa do novo *ethos* consumista de massas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p.88). Na fábrica fordista já se torna fundamental a função educativa, não como meio para a qualificação técnica para o trabalho, mas como meio de construir novas formas de socialização e de cultura. Analisando o que denominou de “Americanismo e Fordismo”, Gramsci (2001b) observa que a racionalização da produção e do trabalho requereu um “novo tipo humano”, conformado com as necessidades da indústria que emergia. Neste sentido, diferentes estratégias educativas, do ponto de vista ideológico e político, foram utilizadas pela classe industrial para obter “adaptações psicofísicas” nos operários, seja persuadindo alguns com altos salários e benefícios sociais, assim como constringendo moralmente o comportamento sexual e familiar dos operários. Na interpretação de Harvey, Ford via que a “produção em massa significava consumo de massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade” (HARVEY, 2004, p.121).

¹ Segundo Mandel (1990) a “longa onda expansiva” vivenciada pelo capitalismo mundial refere-se ao período que vai desde o final da Segunda Grande Guerra até os primeiros anos da década de 1970. Esse período, também chamado de “trinta anos gloriosos” ou “anos dourados do capitalismo”, foi marcado por políticas econômicas keynesianas e grandes avanços no campo da estrutura produtiva com base no taylorismo/ fordismo e internacionalização da produção, elementos que levaram a altos níveis de expansão e de concentração de capital.

Interessa, pois, para este resgate histórico-conceitual, o fato de que a indústria se consolida para a classe trabalhadora em condições de subalternidade, sendo submetida a longas jornadas e ambientes insalubres, com salários ínfimos e sem direitos trabalhistas. Ao operariado estava relegado o pauperismo. Neste devir, a organização e o crescimento do movimento operário articula-se na luta pela defesa de seus interesses, buscando “restringir o dispêndio exaustivo de sua força de trabalho” (IAMAMOTO, 2006, p.130) tal como o sistema industrial havia imposto. O cenário político foi marcado, em diversos períodos do século XX, pela densidade e combatividade de suas greves e manifestações de inconformismo com a sociedade burguesa². Pensando com Gramsci, o processo que estabelece a hegemonia de uma classe é tensionado por mecanismos ideológicos e políticos de coerção e de consenso, nos quais

O exercício “normal” da hegemonia [...] caracteriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram de modo variado, sem que a força suplante em muito o consenso, mas, ao contrário, tentando fazer com que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações-, os quais, por isso, em certas situações, são artificialmente multiplicados (GRAMSCI, 2002, p.95).

Portanto, como resposta à ameaça dos trabalhadores, as elites utilizaram-se tanto de repressão policial, empregada como instrumento de manutenção da paz e da ordem necessárias à acumulação capitalista, quanto da implementação das primeiras medidas de legislação social, levando a burguesia a reconhecer processualmente direitos de cidadania política e social cada vez mais amplos. Na época, grandes foram as conquistas na esfera do trabalho, como regulamentação da jornada, do salário, férias, seguro contra acidentes e doença, contratos coletivos, reconhecimento das entidades, entre outros (IAMAMOTO, 2006). Vale ressaltar a importância política, neste processo, da vitória socialista na Rússia, em 1917, colocando-se como contraponto ao projeto societário capitalista; e do advento do Fordismo, onde “o acúmulo de trabalhadores em fábricas de larga escala sempre trazia, no entanto, a ameaça de uma organização trabalhista mais forte e do aumento do poder da classe trabalhadora” (HARVEY, 2004, p.129). O quadro revelou o ingresso dos trabalhadores

² No Brasil, “uma das mais importantes foi a greve de 1917 em São Paulo, em que 70 mil trabalhadores cruzaram os braços exigindo melhores condições de trabalho e aumentos salariais. A greve durou uma semana e foi duramente reprimida pelo governo paulista” (Centro de Pesquisa e Documentação Histórica Contemporânea do Brasil. Fundação Getúlio Vargas Disponível em: <<http://www.cpdoc.fgv.br>>. Acesso em 7 abr 2007).

no embate superestrutural, manifestação esta resultante do processo de socialização da política que, com Gramsci, se traduz pela emergência e desenvolvimento de “aparelhos privados de hegemonia”³ os quais contribuíram para viabilizar as conquistas sociais dos trabalhadores. Contudo e por outro lado, como alerta Netto (2006, p.29), “as respostas positivas a demandas das classes subalternas podem ser oferecidas na medida exata em que elas mesmas podem ser refuncionalizadas para o interesse direto e/ou indireto da maximização dos lucros”.

Para a compreensão das políticas sociais públicas voltadas à expansão da Educação Superior no contexto contemporâneo, torna-se basilar, neste momento, resgatar alguns referenciais teórico-metodológicos, fundamentos da Política Social, que dêem subsídio à análise do modo como se constitui o conjunto de políticas sociais públicas no contexto em tela.

Associado ao modelo fordista, o século XX ainda foi palco das experiências do Estado interventor postulado, especialmente, pela teoria de John Maynard Keynes (1988). Envolto ao período de depressão que se iniciou em 1929, com o *crack* da Bolsa de Nova York, Keynes aponta como saída um Estado produtor e regulador das relações sociais e econômicas para gerar demanda efetiva⁴ e retomar o crescimento capitalista. Aproximando-se da idéia contratualista de “mediador civilizador” (CARNOY, 1988), o Estado keynesiano afasta-se da ortodoxia liberal e funda uma longa fase intervencionista que se expande fortemente no Segundo Pós-Guerra, consubstanciada na instituição de cada vez mais amplo conjunto de serviços públicos, tais como saúde, educação, assistência social, habitação, entre outros, além da ampliação da regulação das relações trabalhistas. Respondendo às demandas, por um lado, de reprodução material e espiritual da classe trabalhadora e, de outro, da acumulação burguesa, o Estado regulador viabilizou o desenvolvimento do projeto do capital e possibilitou grandes avanços da esfera do bem-estar social, mediante um consenso político

³ Gramsci identifica a emergência de organismos de atuação política, que ele denomina de “aparelhos privados de hegemonia” (os grandes sindicatos, partidos políticos de massa, organizações profissionais, escolas, Igreja e organizações culturais, como meios de comunicação, jornais, revistas, etc.), de caráter “privado” (pois se afastam materialmente do Estado), nos quais há uma adesão voluntária e onde não se faz uso da repressão. Em decorrência da socialização da política nas sociedades de capitalismo desenvolvido, Gramsci identifica a formação de sujeitos políticos coletivos que atuam e compõem a *sociedade civil*, a qual é a portadora material da figura social da hegemonia, como esfera de mediação entre a estrutura econômica e o Estado em sentido restrito.

⁴ Demanda efetiva refere-se à existência de meios de pagamento suficientes para garantir a circulação de bens e serviços. Para Keynes, o Estado deve lançar mão de um conjunto de medidas econômicas e sociais para gerar demanda efetiva de modo a restabelecer e manter o equilíbrio econômico, mesmo que contraindo déficit público, com política fiscal, creditícia, de gastos e de pleno emprego, além da intervenção na relação capital/trabalho (KEYNES, 1988).

de classes. Cabe ressaltar que, neste contexto, a política social atua “sobre as seqüelas da exploração capitalista, mantendo intocadas as condições em que se realiza a situação de carência do proletariado” (IAMAMOTO, 2006, p.241).

É relevante para esta discussão a concepção de “Estado ampliado” de Gramsci (2002, p.244), tomada em sua conhecida elaboração: “sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia encorajada na coerção”. A sociedade política compreende, pois, os aparelhos repressivos, o Estado em sentido estrito; e a sociedade civil é o ambiente formado por organismos mais abrangentes que elaboram e difundem ideologias, lugar do consenso e da hegemonia. Este conceito permite visualizar a relevância da atuação politizada das classes subalternizadas – onde cabe extrema relevância a um projeto de Educação Superior emancipatório e crítico – tanto para a garantia de direitos de cidadania quanto para a possibilidade de construção de projetos alternativos.

No que tange à política social, de acordo com os estudos de Behring e Boschetti (2007), importantes avanços foram obtidos no período pós-crise de 1929, com a experiência do *New Deal* levado a cabo por Roosevelt nos Estados Unidos. Todavia, é especialmente após 1945 que a política social se expande e se consolida sob o padrão de desenvolvimento fordista-keynesiano, com as diferentes experiências do que se convencionou chamar de *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social. Sobretudo com a influência do Plano Beveridge inglês de 1942 que, voltado para o combate à pobreza, introduziu a ideia de seguridade social baseada na ampliação da prestação pública estatal de serviços sociais com caráter universal de acesso. Também ganha relevo, em diversos países, a ideia bismarckiana de seguro social público, cujo princípio de acessibilidade está condicionado à contribuição prévia⁵. Ainda, contudo, atuando deste modo, o *Welfare State* keynesiano apresenta duas faces contraditórias: uma no campo econômico, que efetiva medidas anticíclicas e, outra proeminentemente política, por ceder aos interesses do trabalho. Este caráter permitiu relativa harmonia ao conflito de classe, atuando no sentido da legitimação do sistema e do controle dos trabalhadores, pois como Coutinho (2000, p.121) havia mencionado, “o controle ‘pelo alto’ da sociedade civil se revelou poderoso instrumento para obstacularizar o efetivo protagonismo das camadas populares na vida nacional e, deste modo, para assegurar o controle do poder político pelas classes economicamente dominantes”.

⁵ No debate acerca da política social e do *Welfare State*, diversos autores trouxeram grandes contribuições para o seu aprofundamento teórico, como Esping-Andersen, Marshall, Barbalet, Mishra, entre outros.

Segundo Gonçalves (2012, p.651), no período de 1930-80, o Brasil e a América Latina foram influenciados pelo pensamento nacional-desenvolvimentista, o qual pode ser concebido como um “projeto de desenvolvimento econômico assentado no trinômio: industrialização substitutiva de importações, intervencionismo estatal e nacionalismo”. O pensamento econômico desenvolvimentista encampado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) teve forte influência nos países latino-americanos, em especial nos anos 1950-60. Especificamente no Brasil, o processo de substituição das importações e de protecionismo ganhou impulso com incentivo estatal ainda no governo Vargas, e articulou na época “um novo bloco de poder, com uma aliança entre o Estado e uma burguesia nacional emergente, sem contudo romper totalmente com as antigas classes dominantes, notadamente os latifundiários” (CASTELO, 2012a, p.619). Todavia, foi com Juscelino Kubitschek, abrindo o país para as empresas multinacionais, que a aliança entre o Estado e as burguesias nacionais e internacional se funde e constrói as bases para a implementação do capital financeiro no Brasil, o qual foi consolidado no período autocrático militar e aprofundado nos anos de neoliberalismo. No contexto nacional-desenvolvimentista, importantes intelectuais brasileiros como Celso Furtado, Florestan Fernandes e Caio Prado Jr. debruçaram-se sobre as relações capitalistas de exploração, dominação e dependência, sistema este que criou traços de desenvolvimento nos países centrais e subdesenvolvimento nas periferias. Castelo (2012a, p.622) indica que, neste movimento, “o Estado foi elencado pelos setores reformistas como o ator central das transformações necessárias para o subdesenvolvimento, capaz de soldar interesses antagônicos dos trabalhadores e dos burgueses industriais, conciliando o inconciliável”.

No Brasil, mais tardiamente do que nos países centrais, o processo de ampliação da cidadania consolida-se somente após a retomada democrática. Concordando com Nogueira (1998), a sociedade brasileira é historicamente permeada por sucessivos processos de “revolução passiva”, sem projetos populares unitários; e de “revolução sem revolução”, perpassados por mudanças “pelo alto” onde não há rupturas mais radicais. Não obstante este caráter mais amplo, não se pode deixar de considerar que a Constituinte dos anos 1980 foi arena de grandes disputas, onde o movimento operário e popular obteve significativas conquistas, especialmente, na afirmação dos direitos sociais. Segundo Behring (2003, p.143),

a Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses [...]. O texto constitucional refletiu a disputa de hegemonia, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, humanos e políticos, pelo que mereceu a caracterização de Constituição Cidadã.

Na Carta Constitucional de 1988, a Saúde é o único sistema de direitos que assume o princípio da universalidade de acesso. A Previdência Social toma a orientação contributiva e a Assistência Social se constitui em uma política focalizada, emergencial e com corte de pobreza. A educação insere-se enquanto um direito, posta no Art. 205 da seguinte forma: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988). O movimento de expansão da política social no Brasil vai incorporando - não sem disputas, avanços e retrocessos - direitos em outras áreas como habitação, trabalho e renda, cultura, proteção a segmentos sociais vulneráveis, meio ambiente, etc. A Constituição Federal firmada em 1988 incorpora as inspirações welfarianas, mesmo que de forma limitada, consolidando um sistema de Seguridade Social e um conjunto de políticas setoriais que estendem a noção de direito e de dever do Estado na prestação pública e gratuita de serviços e benefícios de proteção social ao cidadão, no marco das contradições entre socialização da produção e concentração da riqueza social próprias da sociedade capitalista. Considera-se, pois, que o conjunto de políticas sociais se insere como mecanismo de enfrentamento às expressões da questão social, saldo do aprofundamento das contradições da sociedade capitalista e da ação das classes trabalhadoras no cenário político de disputas pelo “fundo público” (OLIVERIA, 1998). Na sociedade do capitalismo maduro, a presença do fundo público – apropriação por parte do Estado de parcela significativa da mais-valia socialmente produzida – é uma questão estrutural necessária à reprodução global do capital, viabilizando tanto a reprodução do capital quanto a reprodução da força de trabalho. A utilização do fundo público mediante a intervenção estatal tem papel decisivo na reprodução da força de trabalho, cujos gastos sociais direcionados para o financiamento das políticas sociais, como forma de salários indiretos, colabora e reduz o custo do capital para a produção e reprodução da força de trabalho necessária a criação de valor. Segundo Oliveira (1998, p.19-20), “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população

por meio dos gastos sociais”. No que se refere à viabilização da reprodução do capital, Salvador (2010) lembra que o fundo público é direcionado para: incentivos fiscais, subsídios, desonerações e reduções tributárias como forma de incentivar/financiar os meios de produção capitalistas de forma integral ou parcial; grandes investimentos públicos em obras de infraestrutura, transportes e pesquisa necessários à produção e circulação de bens e serviços; e ainda, o fundo público é transferido ao capital financeiro rentista em forma de juros e amortização da dívida pública. No campo da utilização do fundo público para a reprodução global do capital, tem-se aqui importantes indicações para a análise nas atuais políticas de expansão da Educação Superior no Brasil.

No entanto, desde as décadas finais do século XX, centradas no triunfo do “pensamento único” – com grande contribuição de Hayek, Friedman e outros –, profundas mudanças econômicas, políticas e sócio-culturais foram operadas a partir da introdução de medidas de reestruturação produtiva em diferentes países, que alteraram o padrão de desenvolvimento keynesiano-fordista e formaram uma nova racionalidade política, cultural e ética da ordem burguesa, possibilitando a consolidação de um mercado globalizado baseado no “regime de acumulação com predominância financeira” (CHESNAIS, 2003, p.46). No campo econômico, os rumos passaram por programas de desregulamentação, abertura comercial e financeira que aceleraram o processo de globalização econômica, financeira, cultural e política. O movimento de “acumulação flexível” que se instaura, segundo Harvey (2004, p.140), é um contraponto direto a rigidez fordista. Em suas palavras,

se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional.

Difundido nos anos 1980, o modelo japonês de produção ou toyotismo, inaugurou a lógica flexível acompanhado de um grande salto tecnológico com base na automação, robótica e microeletrônica e de uma revolução informacional. Introduziu a qualidade total, a produção conduzida pela demanda, horizontalização organizacional, redimensionamento espacial e temporal do trabalho, assim como novas perspectivas gerenciais como gestão participativa, organizações do conhecimento, responsabilidade social das empresas, etc.

(ANTUNES, 2003). Esta realidade vai demandar do trabalhador novo perfil, isto é: criatividade, cooperação, trabalho em equipe, polivalência e multifuncionalidade, entre outros fatores. Para Antunes, a mudança decorrente da introdução de novas tecnologias produtivas e de gestão “se configura pelo peso crescente da dimensão mais *qualificada* do trabalho, pela *intelectualização do trabalho social*” (2003, p.58 – grifos no original) e especificamente, pela superqualificação de uma parcela da classe trabalhadora. Assim, quando se passa a compreender a “qualificação da mão-de-obra, como *produção da mercadoria força de trabalho*” (SILVA Jr; SGUISSARDI, 1999, p.101 – grifos no original), na era da valorização do “capital social”, a Educação Superior ganha valor estratégico no mundo globalizado. Ao oposto do fordismo, o toyotismo não despreza o saber intelectual do trabalhador. Este se torna mercadoria valiosa ao capitalismo globalizado. Antunes analisa que

as formas contemporâneas de vigência do valor levaram ao limite a capacidade operativa da lei do valor e a vigência do *trabalho abstrato*, que despende cada vez mais energia intelectual (além de material) para a produção de valores de troca. Novamente desencadeia-se um processo interativo entre trabalho vivo e trabalho morto, sob o comando de um tempo conduzido pelo ritmo cada vez mais informacional e intensificado (2002, p.114 – grifos no original).

Neste campo, as políticas de expansão da Educação Superior que marcam o século XXI neodesenvolvimentista brasileiro, vão oferecer ao capital os recursos humanos necessários à sua valorização, cuja socialização elementar é realizada mediante a redistribuição dos custos pelo conjunto da sociedade para a produção e reprodução desta força de trabalho necessária ao capitalismo maduro. Do ponto de vista analítico, inserem-se aqui as políticas de expansão da Educação Superior na lógica da redistribuição das condições gerais de reprodução do capital. A indissociabilidade das funções econômicas e sociais do Estado burguês aparece no conjunto sistemático, contínuo e estratégico de políticas sociais – tais como as políticas de expansão da Educação Superior – voltada à preservação e ao controle da força de trabalho, administrando a questão social e atendendo as demandas da ordem capitalista, ao mesmo tempo em que assegura a adesão e o consentimento das categorias cujas necessidades são incorporadas no sistema de políticas sociais.

Por outro lado e contraditoriamente, inúmeras camadas de trabalhadores são atingidas pela desqualificação, quais sejam, aqueles descartáveis, subcontratados, informais

e desempregados, que compreendem a “periferia da força de trabalho” (ANTUNES, 2003, p.61)⁶. Neste debate, vem a calhar a reflexão de Gamboa (2003, p.82) de que, a escola se transformou em um “instrumento de discriminação social”, pela diferenciação entre a educação popular mínima (“limitada a ‘ler, escrever e fazer contas’”) reservada para a maioria da população e; “a educação integral e mais abrangente destinada aos setores privilegiados”, culminando com uma estrutura contraditória de elitização e subalternização. Esta lógica de elitização e subalternização no campo da Educação Superior vem sendo reforçada, na contemporaneidade, pela forma com que a Educação Superior vem se estruturando, impulsionada pelas recentes políticas de expansão que dilatam, em grande medida, a Educação Superior precária e de baixa qualidade. O contexto em foco acarreta graves consequências para a “classe-que-vive-do-trabalho”, principalmente pelo fato de que, nesta nova lógica – em decorrência de diversos fatores culturais e políticos, entre eles o modo como vem se estruturando a Educação Superior no Brasil a partir dos anos 1990 e nos atuais anos 2000 –, os trabalhadores “abandonam as perspectivas que se inseriam em ações mais globais que visavam à emancipação do trabalho, à luta pelo socialismo e pela emancipação do gênero humano” (ANTUNES, 2003, p.43). Acaba-se por construir a aceitação de forma acrítica e naturalizada do ideário do capitalismo globalizado, e cultiva-se terreno para a adesão por parte das camadas médias e populares que são levadas para o interior da Educação Superior contemporânea, ao ideário neodesenvolvimentista que se desenha no país na entrada do século XXI. Percebendo a relação dialética entre base e superestrutura, analisa-se que as mudanças no mundo do trabalho são acompanhadas por alterações nos padrões da Educação Superior. Tomada pelo viés da política social pública, que intervém no processo de reprodução material e sócio-cultural das populações, a forma como a Educação Superior se estabelece na sociedade atual, tanto do ponto de vista do acesso, permanência e conclusão quanto de sua subserviência, merece considerações acerca das transformações do Estado na esteira do processo de reestruturação produtiva, levando ao fim a evidenciar as alterações que se desencadeiam a partir da investida neodesenvolvimentista nos anos 2000.

⁶ A era flexível estréia relações trabalhistas por fora da regulamentação estatal, construindo modelos de trabalho inseguros como o terceirizado, de tempo parcial, temporário, precário, subcontratado e informal - que configura o que Antunes (2003, p.52) chama de “subproletarização do trabalho”.

A partir das orientações que trazem como diretriz a redefinição do papel do Estado, em especial do Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional (FMI) e do receituário do Consenso de Washington, generalizou-se uma corrente reformadora centrada na diminuição do Estado, que teve amparo na construção de uma “cultura política da crise” do Estado (MOTA, 2000, p.72) e em uma “cultura antiestado” (SIMIONATTO, 2003, p.281) que desqualificaram a esfera pública, a política e a democracia, ao mesmo tempo em que sedimentaram um consentimento que valoriza o mercado. No Brasil, a incorporação da agenda neoliberal iniciou na década de 1990. Com base na idéia de “Estado Social-Liberal” (BRESSER-PEREIRA, 1997), a contrarreforma atinge diretamente as políticas sociais públicas, consagrando o repasse dos serviços considerados “não-exclusivos”, para as organizações públicas não-estatais e privadas onde, no escopo, encontram-se fortemente as áreas da educação, saúde, cultura e pesquisa científica. As medidas reformistas submetem as políticas sociais à focalização nos setores mais carentes; descentralização da gestão para as esferas estaduais e locais, para organizações não governamentais e setor privado; e privatização, com transferência da produção de bens e serviços para o mercado. Behring (2003, p.281) caracteriza o processo que altera o papel do Estado no Brasil como uma contrarreforma, pois “se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas”. Este ambiente chama a sociedade civil à participação voluntarista e solidária através das instituições prestadoras de serviços sociais, assim como cria uma rede de qualificação e chamamento de profissionais para o seu “gerenciamento social”. Esta, segundo Nogueira (1998, p.282) “é a explicitação da falência da dimensão substantiva da luta política: é a vitória de uma política vazia de sentido e conteúdo, reduzida à arena de disputas ocas e pouco consequentes”. Nesta perspectiva, ressoa o modelo de Educação Superior encontrado na “universidade operacional”, tal como analisado por Chauí (2001), a qual se estrutura a partir dos princípios da gestão eficiente (maior produtividade, em menor tempo e com baixo custo) que são “alheios ao conhecimento e à formação intelectual”, e acrescenta-se aí, alheios à perspectiva política emancipatória. Para a autora, a universidade vem, desde a década de 1970, tornando-se “funcional”, isto é, voltando-se estritamente à formação de mão-de-obra qualificada em consonância com as necessidades produtivas; assim como se volta para “resultados” apenas preocupados com a aplicabilidade imediata no

mercado dos conhecimentos produzidos, ou seja, com o incremento da produtividade capitalista. Também Freire (2004, p.102) alerta:

é reacionária a afirmação segundo a qual o que interessa aos operários é alcançar o máximo de sua eficiência técnica e não perder tempo com debates “ideológicos” que a nada levam. O operário precisa inventar, a partir do próprio trabalho, a sua cidadania, que não se constrói apenas com a eficácia técnica mas também com a sua luta política em favor da recriação da sociedade injusta, a ceder seu lugar a uma outra menos injusta e mais humana.

Neste sentido, é fundamental fazer um recorte para resgatar a perspectiva da categoria trabalho enquanto momento fundante de realização do ser social. Através do trabalho, os seres humanos criam as riquezas e produzem o desenvolvimento da sociedade, assim como produzem e reproduzem sua existência e sociabilidade. Contudo, segundo as formulações de Marx (2002), no âmbito das relações capitalistas de produção, o trabalho não se efetiva como possibilidade plena de emancipação. Ao contrário, é reduzido à alienação e ao estranhamento no esteio da submissão do trabalho a relações de assalariamento e de subordinação ao capital. Mas, por outro lado, na produção da vida social, o trabalho é exercido por sujeitos de classe, portanto, possui uma dimensão política, qual seja: ao produzir os meios que permitam a satisfação das suas necessidades materiais de sobrevivência, os homens produzem e reproduzem sua vida material⁷ e, no mesmo movimento, estabelecem relações sociais que envolvem confronto entre segmentos e projetos distintos, na trama de relações de poder vigentes na sociedade. Neste sentido, a importância do sentido da Educação Superior reside no fato de que, ao produzirem sua existência material através do trabalho, os seres humanos produzem e reproduzem formas de pensar e de consciência, isto é, com Gramsci (2001a), produzem e reproduzem ideologias⁸ enquanto elementos partícipes da cultura, da concepção de mundo, logo, a Educação Superior integra o processo de construção e consolidação da hegemonia de projetos distintos. Este debate é relevante para pensar nas possibilidades postas pelo trabalho - enquanto esfera de produção e reprodução da vida social -, e, por conseguinte,

⁷ Conforme anunciado por Marx e Engels (1977, p.39) na seguinte passagem “O primeiro pressuposto de toda a vida humana e, portanto, de toda a história, é que os homens devem estar em condições de viver para poder ‘fazer história’. Mas para viver é preciso comer, beber, ter habitação, vestir-se e algumas coisas mais. O primeiro ato histórico é, portanto, a produção de meios que permitam a satisfação dessas necessidades, a produção da própria vida material”.

⁸ As formulações de Gramsci acerca da ideologia enquanto concepção de mundo encontram-se no Caderno 11 – Introdução ao estudo da filosofia (GRAMSCI, 2001a)

pela Educação Superior, de alcançar não só formas superiores de sociabilidade como também avanços na prática democrática e na cidadania social das classes trabalhadoras. Reside aí a relevância da garantia estatal, pública e gratuita no provimento de políticas de Educação Superior, compreendendo-se que é na esfera política pública, isto é, no âmbito do “Estado ampliado”, e não na cegueira privada, que está o campo possibilitador da transformação.

A partir deste devir sócio-histórico, a entrada do século XXI vai ser marcada por uma conjuntura particular, especialmente pelo acirramento das contradições inerentes ao sistema capitalista no seu contexto de crise financeira, assim como irrompe em medidas político-econômicas de cunho neodesenvolvimentista em solo latino-americano e brasileiro que aparentemente fazem esmaecer a ortodoxia liberal e acabam por caucionar a obtenção de consensos no campo da hegemonia do projeto burguês, na conjuntura de crise sistêmica que se acentua. Cabe indicar, portanto, os elementos emergentes na realidade sociopolítica que são compreendidos nesta investigação enquanto determinações colocadas no campo das políticas de expansão da Educação Superior no Brasil.

1.2 Rearticulação capitalista e política social na entrada do século XXI

Os episódios de crise ocorridos na entrada do século XXI, como o fenômeno em torno da Bolha Imobiliária nos Estados Unidos e a crise do Euro que tem gerado um contexto de intensas manifestações em diferentes países da Europa, especialmente pela crescente massa dos desempregados da crise, na sua maioria jovens, referendam o caráter cíclico do capital em sucessivas curvaturas de prosperidade e recessão e apontam, não para uma interrupção momentânea da acumulação capitalista, mas para um profundo e extenso processo de crise sistêmica iniciada a partir dos anos 1970 e que incide em todos os níveis da reprodução social. O caráter global desta crise assenta-se, pois, no modo igualmente internacionalizado da reprodução do capital na contemporaneidade, marcado pela centralização de riquezas, por um lado, e descentralização e socialização ampliada da produção, por outro. Nas

palavras de Mota (2012, p.31) “o caráter mundial dessa crise é dado pela própria estrutura mundializada do capitalismo, cujo movimento de internacionalização é marcado pela concentração de capital e descentralização da produção, imprimindo-lhe uma abrangência planetária”.

Não se pode esquecer, e Netto (2012a) sempre lembra, que capitalismo é crise. Se, por um lado, nas décadas de 1980/1990, a crise foi tratada como resultado do esgotamento do modelo keynesiano/fordista com destaque para a crise fiscal do Estado enquanto agente do desenvolvimento e regulador das relações sociais – e as medidas de superação da crise pautaram-se na ideologia neoliberal em torno da liberalização dos mercados e da contrarreforma do Estado, seguindo com esmero as recomendações de Washington –, nos anos que desenrolam a década de 2000, o discurso neoliberal de menos Estado não tardou a ser resignificado pela elite financeira e industrial. As crises cíclicas novamente deram sinais do esgotamento do modelo de desenvolvimento neoliberal, com predominância financeira, reforçando as indicações da existência de uma crise de “natureza sistêmica” do capital (NETO, 2012b, p.416). É, portanto, nesse contexto que emerge no Brasil e na América Latina o Novo Desenvolvimentismo, ou aqui neodesenvolvimentismo. Como diz Castelo (2012a, p. 624), “o novo desenvolvimentismo surgiu no século XXI após o neoliberalismo experimentar sinais de esgotamento, e logo se apresentou como uma terceira via”. O discurso neodesenvolvimentista que analisa a crise passa a justificá-la com novas roupagens, agora a partir de uma argumentação acerca da irresponsabilidade e ganância dos especuladores financeiros e das derrapadas e não assertivas do receituário de Washington. Passam a defender um capitalismo mais humanitário, responsável e sustentável, preocupado com o social e o meio ambiente, para o que utilizam a retomada dos debates acerca do desenvolvimento. O debate aprofundado acerca do neodesenvolvimentismo, suas estratégias políticas, econômicas e sociais voltadas ao desenvolvimento e crescimento econômico do Brasil no contexto do capitalismo global, assim como a manobra para a constituição do Brasil de um Pacto Neodesenvolvimentista, serão abordados no capítulo 2 desta tese. Por hora, basta indicar que o movimento ideológico que vem sendo operado pelo projeto neodesenvolvimentista coloca em tela a possibilidade de uma nova leitura acerca do papel do Estado como agente econômico e regulador social, tentando resignificar o Estado mínimo neoliberal, cuja discussão entre mais ou menos Estado, mais ou menos mercado, é possibilitadora da construção de novos consensos em torno deste novo projeto liberal

burguês nacional. Toma-se que essa corrente não rompe com a sociabilidade do capital, ao contrário, a reproduz, e se afirma como estratégia para a recomposição da hegemonia do capital, tentando consolidar-se sob a equação “crescimento econômico + políticas sociais compensatórias”, num movimento de manutenção, superação e resignificação da ortodoxia neoliberal. Para Castelo (2012b, p. 47), o neodesenvolvimentismo surge de uma revisão do neoliberalismo, “uma tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas as múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da ‘questão social’ e da luta política da classe trabalhadora”. Em síntese, o Novo desenvolvimentismo tem as seguintes proposições:

- 1) O crescimento econômico, por si próprio, não traria a redução das desigualdades, havendo a necessidade de políticas específicas e direcionadas para este problema; 2) os gastos sociais não seriam baixos, pelo contrário: se deveria torná-los mais eficientes, melhorando a alocação dos recursos com sua focalização nos estratos mais miseráveis; 3) propostas de desenvolvimento baseadas no investimento no capital humano, reformas tributárias, previdenciárias e trabalhistas e ampliação do microcrédito (CASTELO, 2012b, p.63).

Nesta conjuntura de crise, vem ganhando destaque no meio acadêmico-intelectual, político e em agências multilaterais, um discurso aparentemente preocupado com a necessidade de combater a pobreza – todavia, sem fincar a análise de seus fundamentos na economia política capitalista. O discurso de combate à pobreza não advém apenas do vocábulo neodesenvolvimentista, também pode ser evidenciado, por exemplo, nos relatórios do Banco Mundial contendo um conjunto de estratégias para combater a pobreza; na construção dos Objetivos do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU) e em seu Índice de Desenvolvimento Humano (IDH); assim como em conceitos como desenvolvimento sustentável, capital humano, desenvolvimento com liberdade, empreendedorismo e *empowerment*, entre outros (MARANHÃO, 2012). Não obstante suas particularidades, todos incluem a Educação Superior como estratégia ou meio. E, além de sua inserção no âmbito das estratégias de desenvolvimento econômico, parece que as políticas de expansão da Educação Superior estão sendo inseridas no campo do enfrentamento à pobreza, enquanto políticas compensatórias e não voltadas à arena da emancipação humana. Este aparente giro ideológico no discurso de combate à pobreza feito pelas elites internacionais e nacionais, marca uma nova processualidade manifestada pelo rompimento molecular com partes do receituário neoliberal, o que está estritamente vinculado ao projeto neodesenvolvimentista,

cuja equação articulada em torno do crescimento econômico com combate à pobreza acena estar construindo um novo consenso de alianças de classe no Brasil. Segundo Castelo (2012a, p.627), os representantes do discurso neodesenvolvimentista no Brasil afirmam que

a interrupção ou abandono do neoliberalismo no Brasil teria ocorrido por meio de uma “transição progressiva e pactuada”, ocultando com quem esse pacto foi feito. Vale dizer, o pacto foi selado com as novas e antigas classes dominantes (capital financeiro e suas novas frações rentistas e o *agrobusiness*) que participam do bloco no poder em posições de destaque, com a Presidência do Banco Central, ministérios e autarquias, para garantir a governabilidade do país conforme a lógica dos dirigentes do PT.

Todavia, o receituário de focalização e descentralização da política social e de desregulamentação de direitos e relações de trabalho continua sendo diretriz nas ações dos governos petistas neodesenvolvimentistas, agora esfumado pelo discurso de combate à pobreza, pela divulgação de indicadores de diminuição da miséria no país, de aumento dos salários, do poder de compra e dos índices de escolaridade, do crescimento econômico e da classe média nacional, entre outros. No entanto, Pereira (2012, p. 746) analisa que a paradoxal pretensão social dos neodesenvolvimentistas logo pôde ser posta em xeque, pois “esse governo melhorou, sim, as condições sociais de muitos brasileiros, mas ao mesmo tempo, melhorou muito mais a remuneração do capital financeiro, industrial e do agronegócio que operam no país”.

Cabe ressaltar que a superação da crise que assola o continente europeu na atualidade assenta-se em políticas de austeridade neoliberal, com forte redução dos gastos sociais e retração de direitos sociais e trabalhistas (MOTA, 2012). Neste sentido, o receituário neodesenvolvimentista, baseado no crescimento econômico com ampliação das ações estatais de combate à pobreza, constrói-se como um fenômeno tipicamente latino-americano, tendo ressonância nos governos de esquerda. Afirma-se, a rigor, que as expressões da crise e suas formas de enfrentamento refratam determinações particulares a cada formação sócio-histórica, articulando-se em uma processualidade universalizante, marcada pela hegemonia do capital com predominância financeira.

Em sùmula, considera-se que o contexto pós-crise 2008 vem sendo marcado por uma reavaliação por parte dos organismos internacionais que ditam as regras político-econômicas e por parte de gestores e líderes de diversos países, especificamente no que se

refere à concepção de Estado. Os anos de neoliberalismo levaram ao extremo a ideia e a constituição de um Estado mínimo, retirando-lhe sobremaneira da regulação social e econômica. A crise do sistema financeiro de 2008 fez com que a elite chamasse o Estado para acudir as instituições em crise e implementar mecanismos anticíclicos, o que de certo modo fez esmaecer o radicalismo da cultura antiEstado e revelou uma ligeira incursão no seu papel de regulação. A retomada dos debates em torno do desenvolvimento com inclusão social injeta uma nova valoração ao papel Estado na condução deste processo, fato evidenciado sobretudo na perspectiva neodesenvolvimentista. Disto, afirma-se que a processualidade pós-crise 2008 não rompe com o estágio de desenvolvimento alçado pelo capitalismo tardio nem com seu *modus operandi* financeiro, internacionalizado e oligopolizado, modelo que fora aprofundado e consolidado nos anos neoliberais. Especificamente no contexto brasileiro e latino-americano, o que se observa é uma curva decrescente da ortodoxia neoliberal de menos Estado e a consolidação de uma outra interpretação acerca da regulação estatal, ainda em processo, todavia apontando para uma superestrutura com intervenção social e anticíclica que assegure o desenvolvimento da infraestrutura econômica capitalista financeira, internacionalizada e oligopolizada. O neodesenvolvimentismo é, pois, uma processualidade burguesa, liberal e intervencionista-estatal, cujos fundamentos ecoam no liberalismo, nas teorias do desenvolvimento e no keynesianismo.

A estratégia político-econômica neodesenvolvimentista que, segundo muitos analistas, vem sendo levada a cabo pelos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) – que completaram 10 anos em 2013, iniciados por Lula da Silva seguido de Dilma Rousseff – teve o potencial de articular uma ampla aliança de classes, qual seja: as classes dominantes e os históricos setores de esquerda como partidos políticos e movimentos sociais. Isso tem sido capaz de reproduzir a adesão dos diferentes segmentos de classe da sociedade brasileira em torno do projeto capitalista, “estratégias que negam o antagonismo das classes, obtendo assim o consentimento ativo e passivo de grande parte dos trabalhadores” (MOTA, 2012, p. 37). Tal fenômeno vem sendo visto com bons olhos pelos países centrais e pelas agências multilaterais e tem resultado em uma mudança da imagem internacional do Brasil, tal como a diminuição do famigerado “risco Brasil”, a propalada diminuição da pobreza e crescimento da classe média, assim como alçou o Brasil ao grupo dos G20 e aos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) – grupo dos países “emergentes” da economia global. Este

processo marca o que se pode chamar de giro ideológico operado pelo PT, o qual teve sua fundação alicerçada nos movimentos operários combativos do ABC paulista e construiu Lula como intelectual (tomado aqui no sentido gramsciano) e representante de um projeto radicalmente democrático construído pela classe trabalhadora. A chegada de Lula à presidência do país foi resultado do processo que se pode chamar, com Lukács, de “decadência ideológica do PT”. Sob uma homilia aglutinadora de interesses, inverte o sentido das lutas democráticas por cidadania e emancipação e acaba por contribuir com a reprodução dos interesses das elites nacional e internacional e do capitalismo de base financeira e agroindustrial no país, movimento este semelhante ao operado pela burguesia revolucionária ao enfrentar o projeto conservador feudal. Tornando-se portadora do projeto moderno universalizante, quando consegue alçar-se como classe dominante trata de reconstruir o significado das bandeiras da Revolução Francesa, transmutando-as em estratégias de manutenção da sua dominação econômica e política.

O contexto de crise do tempo presente repercute nas políticas sociais. Sua principal manifestação encontra-se no conjunto de contrarreformas operadas pelos governos do PT no Brasil, iniciado pelas contrarreformas da previdência e da Educação Superior ocorridas no primeiro mandato de Lula, consubstanciando a abertura de espaço para mercantilização, empresariamento, precarização e focalização das políticas sociais. Segundo Iamamoto (2007), o acesso mercantil aos bens e serviços sociais não ocorre deslocado do sistema financeiro pelo incremento do crédito ao consumidor e empréstimos populares. Nem mesmo a política pública de Assistência Social – marcada por um grande avanço representado pela consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) – deixa de ser alvo do capital financeiro, claramente favorecido pelo governo, ao colocar as instituições bancárias como intermediadoras da retirada de benefícios sociais, como é o caso do Benefício de Prestação Continuada (BPC), o que levou Leher (2012) a cunhar esse processo como “banqueirização” do BPC.

No que se refere ao debate acerca da importância da Educação Superior para o desenvolvimento nacional, já em 1968, o Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária (Apud FÁVERO, 2006, p.35) apontava a necessidade de “oferecer produto universitário amplamente diversificado e capaz de satisfazer às solicitações de um mercado de trabalho cada vez mais diversificado”. A rigor, verifica-se que o desenvolvimento das forças produtivas pelo advento da alta tecnologia e das formas de organização da produção

flexível determina novas demandas para a “classe-que-vive-do-trabalho”. Em especial, refere-se à preparação e à qualificação de profissionais para o desempenho de atividades produtivas no mercado de trabalho contemporâneo, demandando do trabalhador novo perfil em termos de conhecimento, competência, polivalência, maior nível de educação formal, atitude voltada para a aprendizagem constante, entre outros atributos, no exato sentido em que coloca Dowbor:

para entrarem no *jogo do mercado*, como é chamado, as pessoas precisam pelo menos estar no jogo, ter profissão, capacidade de trabalho, saúde, educação, formação profissional, um tipo de capital inicial *negociável*. Contudo, grande parte da população não tem nada para negociar. O mercado envolve trocas. E os que não têm nada para trocar? (2002, p.69, grifos no original).

Neste contexto, é possível observar que as políticas e instituições de Educação Superior, assim como as alternativas político-pedagógicas implementadas em seu interior, têm se voltado sobremaneira para o desenvolvimento de competências e habilidades profissionais, de modo a responder às exigências do mercado de trabalho produtivista, tarefeiro e competitivo. No Brasil, tal perspectiva se particulariza, desde finais do século XX e, especialmente, neste início do século XXI, pelas medidas voltadas à expansão da Educação Superior que culminaram com a ampliação da oferta de cursos tecnológicos, de graduação e pós-graduação, em diversas áreas e modalidades, presenciais e a distância, nos grandes centros urbanos e no interior, a partir da proliferação de cursos e Instituições de Educação Superior (IES), sobretudo, na rede privada. Os movimentos que contribuíram para este quadro lançam-se, especialmente, desde as diretrizes da Reforma do Estado no Brasil, levadas a cabo fortemente no Governo Fernando Henrique Cardoso. Orientada para a diversificação institucional, de modalidades de ensino e de fontes de financiamento, a agenda reformista neoliberal privilegiou a saída privatista para responder à demanda crescente por vagas na Educação Superior. Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, já está feita a abertura quando, no Art. 45, dispõe que “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, 1996). A “diversificação” contribuiu para o *boom* da Educação Superior no Brasil, desde 1995, especificamente via rede privada (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006), estimulando a criação de centros universitários,

pequenas faculdades, implantação de cursos superiores de curta duração e cursos de “mestrados profissionalizantes autofinanciáveis” (CATANI; OLIVEIRA, 2001, p.184).

Contudo, nos anos 2000, sob o governo petista de Lula da Silva, com o continuísmo de Dilma Rousseff, a Educação Superior passa por um processo de forte expansão, a partir da implementação de um conjunto de políticas voltadas à educação a distância, ao financiamento e bolsas estudantis em instituições privadas, à expansão e melhor aproveitamento da rede federal de educação superior e superior tecnológica, que ampliaram os indicadores de oferta, matrículas, concluintes, IES, entre outros. Cabe sumariar aqui as políticas que alargaram os números da Educação Superior, as quais são objeto de análise desta tese.

O Programa de Financiamento Estudantil (FIES)⁹ é uma política que tem por objetivo financiar os custos da Educação Superior para estudantes com situação econômica menos privilegiada, mediado pelas instituições bancárias federais. A partir de 2005, o FIES passou a conceder financiamento também aos bolsistas parciais do Programa Universidade para Todos (PROUNI)¹⁰, de 2004. Este programa concede bolsas de estudo integrais e parciais a estudantes que tiverem bom desempenho do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), para que frequentem cursos em instituições privadas de Educação Superior. Em contrapartida, as instituições que aderem ao PROUNI desfrutam de “belas” isenções fiscais. Articuladas ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)¹¹ do Governo Lula da Silva – que tem por meta atingir a oferta de Educação Superior para, pelo menos, 30% dos jovens de 18 a 24 anos até 2011 –, estes programas de expansão do acesso à Educação Superior na rede privada são concomitantes a políticas que se voltam para a expansão das Instituições Federais de Educação Superior (IFES), com a instalação de novas unidades e abertura de novos *campi* em diversas regiões do país. Nesta direção, em 2007 foi lançado o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) buscando otimizar a estrutura já disponível nas universidades federais, seguindo um plano de gestão que tem por meta aumentar gradualmente “a taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais, por professor, para dezoito, ao final de cinco anos”¹². Outra medida foi a

⁹ Disponível em <<http://www3.caixa.gov.br/fies>>.

¹⁰ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/prouni>>.

¹¹ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br>>.

¹² Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/reuni>>.

expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal)¹³, cuja primeira fase ocorreu a partir de 2005, com a federalização, criação, ampliação e aglutinação de instituições de ensino técnico oferecendo cursos de ensino médio integrado à formação técnica, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas, além de pós-graduação. E, ainda, a Educação Superior no Brasil sofre grande impulso mediante programas federais como o Universidade Aberta do Brasil (UAB) e a Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil) com objetivo de alargar a modalidade de educação a distância¹⁴. No âmbito das políticas públicas, este conjunto, voltado à ampliação da oferta e acesso à Educação Superior, é protagonista no cenário atual, tornando-se extremamente relevante o estudo mais aprofundado de suas proposições e de seus desdobramentos na esfera sociopolítica e econômica do país e, em especial, buscando evidenciar o modo como se expressam no contexto do Pacto Neodesenvolvimentista, objeto desta tese.

Este movimento de expansão vem sendo chamado de contrarreforma da Educação Superior pelo retrocesso que significa à órbita dos direitos de cidadania e à qualidade destes serviços educacionais (LIMA, 2007). Não obstante a relevância da ampliação da oferta e acesso à Educação Superior, mesmo que na esfera privada e com suas implicações sociopolíticas e econômicas para as classes populares, interessa sinalizar que, na contemporaneidade, a educação e, em particular, a Educação Superior, é fortemente exaltada enquanto uma coerente e racional alternativa para a inclusão das camadas pauperizadas à “nova” sociedade. Contudo, essa inclusão significa sua objetivação pela via da inserção dos sujeitos no ordenamento do mercado de compra e venda da força de trabalho, conduzida mediante a capacitação técnica aligeirada e precarizada. Diga-se, inclusão no mercado de trabalho mediante alternativas de formação e qualificação profissional – na linha “educação e desenvolvimento” do Banco Mundial – movendo a construção de uma cultura que considera a dicotomia exclusão/inclusão, do ponto de vista da inserção dos indivíduos no mercado de trabalho, e suas relações de assalariamento como meio para a satisfação das necessidades de subsistência, bem ao gosto do denominado *Workfare State*. Isto é:

¹³ Disponível em < <http://redefederal.mec.gov.br/index.php>>.

¹⁴ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/seed>>.

o predomínio contemporâneo da ética da autorresponsabilização no contexto mundial da política social mostra que está havendo um contínuo e crescente esvaziamento do padrão capitalista de Estado social de direito em favor do padrão capitalista de Estado social meritocrático, laborista, ou do que a literatura especializada vem chamando de transição do *Welfare State* para o *Workfare State* (PEREIRA, 2012, p.738).

Cabe lembrar que a articulação entre políticas de educação e preparação para o trabalho não se configura enquanto um fenômeno recente. Já em 1937, no Brasil, o Artigo 129 da Constituição evocava que o “ensino pré-vocacional e profissional, destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado” (BRASIL, 1937). Contudo, o processo em análise preocupa por estar sinalizando para um contexto em que se estaria fomentando e consolidando, em especial mediante as políticas governamentais de expansão da Educação Superior, uma estrutura que, voltada ao suprimento de recursos humanos demandados pelo mercado de trabalho contemporâneo, privilegia a formação técnica, procedimental, prática, precária e aligeirada em detrimento do desenvolvimento mais amplo, intelectual, teórico e político-cultural dos educandos, como elemento de emancipação do gênero humano - concepção esta apregoada por importantes intelectuais e tomada por referência neste estudo. Em outras palavras, na atualidade, a Educação Superior acena estar cada vez mais tendo uma funcionalidade na esfera da produção material subserviente às demandas produtivistas e de reprodução do mercado e da indústria nacional; e, no mesmo movimento, acena estar operando no campo da sociedade civil, constituindo-se numa pedagogia do consentimento, ao passo que sinaliza estar cada vez mais restrita e oca do ponto de vista da reflexão, da formação, da crítica, da criação e, portanto, da emancipação. A forma como as políticas que expandem o acesso a Educação Superior se colocam, está reproduzindo uma Educação Superior como espaço vazio da “grande política”, cheio da cultura individualista, instrumental e competitiva, que fermenta a reprodução e a consolidação hegemônica da sociedade capitalista contemporânea e, particularmente, das concepções inerentes ao Pacto Neodesenvolvimentista, envolto numa ideologia de desenvolvimento econômico com inclusão social. A perda da perspectiva do direito e da emancipação observadas na órbita das políticas de expansão da Educação Superior, assim como na constituição da política social de modo geral, se assemelha à condição de subalternidade e precariedade identificada por Castel (1998, p.416) quando disse que “a classe operária vive a participação na

subordinação: o consumo (mas de massa), a instrução (mas primária), o lazer (mas popular), a habitação (mas a habitação popular) etc.”.

Outras considerações podem ser tecidas acerca da política social e da sociedade na contemporaneidade. Este conjunto de mudanças operadas no capitalismo recente tem tido refrações em países centrais e periféricos e coaduna com a hipótese de Netto (2012b), segundo a qual o tempo atual produz barbárie e destruição. Para o autor, o impacto civilizador do capitalismo, cujos padrões civilizatórios representaram avanços e progressos – tal como evidenciado no Manifesto do Partido Comunista – está esgotado. Hoje, o capitalismo exauriu suas possibilidades civilizatórias vinculadas outrora às suas tradições e conquistas. Tomando a ideia de produção destrutiva de Mészáros, Netto (2012b) afirma que a produção passa a ser social e ambientalmente destrutiva, isto é, o capital leva não mais civilização, mas sim barbárie, representados pelas cada vez mais amplas manifestações, ao redor do globo, de situações de fome, suicídio, desemprego, devastação ambiental, entre outros. Para o autor, as expressões da produção bárbara e destrutiva do capital refratam-se na crise sistêmica ora em desenvolvimento e numa perspectiva de enfrentamento à questão social caracterizada pelo que chama de “administração da pobreza” e de controle das consideradas “classes perigosas”. No marco da assistencialização da política social, com investimentos públicos centrados em políticas compensatórias, tanto de combate à pobreza extrema, como o Programa Bolsa Família, quanto em políticas precarizadas e massificadas, como as políticas de expansão da Educação Superior, a ação social estatal torna-se cada vez mais focalizada, esmaecendo os sentidos da cidadania referenciados na concepção de proteção social pública e universalização. Tal perspectiva afirma-se, ainda, na crescente militarização da segurança pública e privada, evidenciadas mais fortemente nos grandes centros urbanos brasileiros, marcadas por políticas de segurança pública, militarizadas e repressivas, cujos expoentes são as experiências das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Rio de Janeiro e as Unidades Paraná Seguro (UPS) em Curitiba. Soma-se ainda a ampliação do Estado Penal, com claro incentivo à privatização, assinalada pela criação de unidades prisionais privadas. Não por acaso a indústria bélica norte-americana é um dos setores mais lucrativos do mundo. Neste contexto, Netto (2012b) trabalha com a hipótese de que está em curso um processo de redimensionamento da função assistencial impetrada pelo Estado, outrora sedimentada na concepção de cidadania, apontando para uma curva decrescente desta função assistencial, agora vinculada ao papel de administração da miséria

no marco da assistencialização da política social, o que acaba por imprimir outro sentido e outro significado à política social.

O fator ideocultural que acompanha e ratifica o contexto em tela, funda-se na emergência de interpretações da realidade contemporânea, que criticam o projeto civilizador moderno, desqualificando seu potencial emancipatório pelo não cumprimento de suas promessas de razão, liberdade e autonomia; e afirmam que os parâmetros analíticos clássicos não oferecem mais respostas adequadas à “nova” sociedade. A pós-modernidade surge e toma vulto, entrelaçada à crise capitalista, apoiando-se nas propaladas crises da modernidade e do socialismo, e coloca-se em oposição e como alternativa às teorias sociais modernas tidas como ineficientes, declarando não apenas a sua insuficiência quanto seu “atestado de óbito”. Na teoria social, a perplexidade diante da realidade atual, marcada pelas rápidas e “incompreensíveis mudanças” leva a pós-modernidade a afirmar a insuficiência dos conceitos satélites modernos e das metanarrativas para explicar a realidade contemporânea, desacreditando da totalidade e de categorias universais, e colocando em seu lugar a superficialidade nas análises sobre as transformações societárias. No âmbito epistemológico, a pós-modernidade se apropria dos fundamentos conservadores do positivismo, como a leitura do aparente e da imediaticidade empírica (SIMIONATTO, 2009). O alargamento da perspectiva teórico-metodológica e ideológica pós-moderna, superficial, simplista e fragmentária, vai formar a configuração ideocultural da sociedade do capitalismo tardio, discurso que o legitima e reforça. Sua base eclética não possibilita uma leitura política e econômica concisa das desigualdades sociais e das contradições inerentes à lógica do capital, consubstanciando uma ideologia (neo)conservadora antimoderna (SANTOS, 2007). O novo avanço do pensamento conservador encontra acento no fortalecimento das concepções pós-modernas, tanto nas ciências sociais, humanas e na área da Educação quanto no ambiente ideopolítico da sociedade em geral. O avanço da precarização da formação consequente da contrarreforma da Educação Superior no Brasil, que aprofunda o processo de privatização e expansão massificada de vagas, e incorpora a modalidade a distância, tem profundos rebatimentos na qualidade e no aligeiramento da formação, assim como se torna permeável a tendências como o empreendedorismo, *empowerment*, à retomada da família e da solidariedade como centro da proteção social, à perda do rigor crítico-analítico, à centralidade da técnica, da razão instrumental e da busca por alternativas individuais de superação da questão social. Este sincretismo teórico pós-moderno, somado à

ideologia neodesenvolvimentista objetivada no campo das políticas sociais, em particular, e na sociedade, em geral, indica que as políticas de Educação Superior voltadas à sua expansão podem estar assentadas numa perspectiva compensatória da questão social.

A atual conjuntura de reordenamento do capital, na busca pela recuperação de seu ciclo reprodutivo, procura sedimentar o consenso em torno do fetiche do capital financeiro – desnaturalizado já por Marx quando destrincha a fórmula $D-D'$ e desvenda que sua alimentação está fincada na extração da mais-valia na esfera da produção – e conforma o aprofundamento das expressões da questão social caracterizado por manifestações como desemprego estrutural, crise urbana, rural e ambiental, banalização da vida, entre outros. No que se refere à Educação Superior, a conjuntura traz impactos significativos e intensifica a precarização do ensino, da pesquisa, da extensão e das condições de trabalho dos seus profissionais, quadro que estaria afastando cada vez mais as possibilidades de emancipação do gênero humano. E, deste modo, com Gramsci, pode-se pensar que a mudança é possível com a “elevação espiritual das massas”, quando a Educação Superior ande na direção do desenvolvimento intelectual e político. Assim, urge a necessidade de uma Educação Superior possibilitadora de uma visão mais amplamente emancipatória.

2. NEODESENVOLVIMENTISMO: POR ONDE CAMINHA A POLÍTICA BRASILEIRA?

Os debates neodesenvolvimentistas formam uma agenda recente, fruto da virada do século XXI e que vem tomando densidade e amplitude teórica e política no cenário brasileiro. Responde às inquietações advindas de norte a sul do Brasil e da América Latina e às insatisfações com os resultados desastrosos que o ajuste estrutural operou nestes países. O lastro das contrarreformas neoliberais registrou o agravamento do quadro de pobreza, exclusão e de precarização da saúde, habitação, saneamento, educação, meio ambiente e das condições de vida e trabalho de intensas parcelas da população do continente. Do mesmo modo, a política econômica adotada não cumpriu suas promessas de desenvolvimento nestes países: além do quadro de desemprego e de baixos salários legado às classes médias e trabalhadoras; excluiu o empresariado produtivo local dos altos índices de rentabilidade, lucratividade e concentração que foram auferidos pelos rentistas nas mais de duas décadas áureas do neoliberalismo, e que representou o envio de grande parcela do produto interno bruto dos países latino-americanos às improdutivas e parasitárias frações financeiras internacionais. A manutenção da financeirização das riquezas nacionais foi sustentada pela manutenção das políticas do ajuste fiscal: privatização do público, elevação dos tributos para manter o superávit primário e estagnação dos gastos sociais.

A eleição de governos de esquerda e de centro-esquerda em países latino-americanos como Brasil, Argentina, Venezuela, Bolívia, Uruguai e Chile somado às intensas manifestações nos diferentes países – com demandas de lutas diversificadas, mas todas atreladas às multifacetadas expressões da questão social, portanto unificadas –, reflete um lastro de descontentamento generalizado com a contrarreforma neoliberal e representa o anseio das populações por mudanças nos rumos políticos e econômicos do continente, cujo desígnio não seja apenas a estabilidade econômica, mas também que entrem na agenda políticas voltadas ao combate à exclusão e à desigualdade social. Os processos eleitorais dos anos 2000 fortaleceram novas forças políticas no continente.

A busca por uma sociedade mais humanitária não vem apenas das massas populares. Igualmente as elites internacionais vêm incluindo o “social” em suas agendas, mesmo que

em de forma marginal, mas apontando alternativas frente ao fundamentalismo econômico. Um exemplo vem da Organização das Nações Unidas (ONU) que instituiu o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), fazendo um contraponto ao Produto Interno Bruto (PIB) como único indicador para mensurar o grau de desenvolvimento de um país.

A crise que se instaurou a partir de 2008 atingindo países ricos como os Estados Unidos e nações da União Europeia, marca definitivamente o fracasso da desmedida liberalização financeira promovida pela globalização neoliberal.

Diante disso, desde finais da década de 1990, há uma retomada dos debates em torno dos temas do desenvolvimento e da problemática social, buscando conhecer as consequências das contrarreformas políticas e econômicas recomendadas pelo Consenso de Washington e pelas agências multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – identificados como ortodoxia convencional –, e buscando por alternativas de desenvolvimento e enfretamento da questão social para os países latino-americanos frente ao atual estágio de desenvolvimento capitalista.

É neste contexto que vemos o surgimento da corrente neodesenvolvimentista ligada a grupos de economistas brasileiros de filiação keynesiana e vinculados ao estruturalismo latino-americano.

Os primeiros escritos desta corrente vieram da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EESP/FGV), liderados pelo economista e professor Dr. Luiz Carlos Bresser-Pereira. Inicialmente seus estudos estiveram centrados na análise das políticas micro e macroeconômicas da ortodoxia convencional e, mais tarde, adensaram para o campo de proposições econômicas e políticas que ganharam o nome de Novo Desenvolvimentismo. Bresser-Pereira, um dos principais nomes da corrente, divulgou em 2009 uma matriz teórica para a interpretação do tema, focado no âmbito da política econômica, teoria que intitulou de Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento.

No Rio de Janeiro também se desenvolveu um grupo de pesquisa no Instituto de Economia da UFRJ composto por diversos pesquisadores que tiveram importante interferência nos debates sobre a política econômica brasileira. Os estudos desse grupo culminaram com a publicação do livro *Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*, em 2005, organizado por João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel. Na esteira do keynesianismo e do estruturalismo cepalino, os artigos do livro abordam não apenas a política econômica novo-desenvolvimentista, mas trazem

uma novidade: levam para o centro deste novo projeto temas voltados ao crescimento com distribuição mais equitativa de renda e inclusão social.

E ainda, pode-se identificar um terceiro grupo de novo-desenvolvimentistas que começam a se inserir no tema entre 2006 e 2007, vinculados ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), sob a liderança do seu presidente, o economista e professor Dr. Marcio Pochmann¹⁵. O IPEA vem produzindo estudos e textos sobre o tema do desenvolvimento e vem adensando o debate da corrente novo-desenvolvimentista no país.

Atualmente já existem diversos grupos e pesquisadores dedicados à consolidação e irradiação da proposta. O Novo Desenvolvimentismo tem como foros principais de debate os espaços e congressos do Centro Celso Furtado e da Associação Keynesiana Brasileira. Tem ainda como aparelhos privados de hegemonia o Centro de Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento da FGV-SP, o mestrado em Desenvolvimento Econômico da UFRGS, a Assessoria de Pesquisas Econômicas do BNDES, a Rede Desenvolvimentista (RD) formada pelo Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (CECON) da UNICAMP, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A RD vem desenvolvendo, desde 2012, um amplo projeto de pesquisa articulando diferentes grupos de pesquisa de diversas regiões do país para debaterem temas estratégicos acerca do desenvolvimento brasileiro, cujos resultados já vêm sendo publicados. Os neodesenvolvimentistas têm como principais espaços para publicação de suas teorias os periódicos Revista Brasileira de Economia Política, Revista Economia e Sociedade, o jornal Folha de São Paulo, entre outros espaços criados pelos próprios neodesenvolvimentistas como o *web site* www.bresserpereira.org.br e os *web sites* das instituições citadas.

O neodesenvolvimentismo vem, de fato, conquistando muitos adeptos e ecoa não só no ambiente acadêmico como no espaço político. Um marco da amplitude da proposta foi a aprovação da carta intitulada *Dez teses sobre o novo desenvolvimentismo*¹⁶, elaborada em

¹⁵ Pochmann foi Secretário Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade durante o governo da prefeita Marta Suplicy em São Paulo, de 2001 a 2004, e foi candidato à prefeitura de Campinas pelo PT nas eleições de 2012.

¹⁶ “A reunião integrou o projeto ‘Crescimento com Estabilidade Financeira e o Novo Desenvolvimentismo’, financiado pela Fundação Ford. O projeto tem como pano de fundo o fracasso do consenso de Washington em promover o desenvolvimento econômico na América Latina e a grande crise financeira de 2008 que mostrou ao mundo os limites e perigos envolvidos na globalização e desregulamentação financeiras. [...] o objetivo geral do encontro foi avaliar quão efetiva uma estratégia baseada no novo desenvolvimentismo pode ser para promover o crescimento com estabilidade. O objetivo mais específico foi discutir as dez teses sobre o novo desenvolvimentismo que haviam sido submetidas aos participantes antes da reunião de São Paulo. Depois de dois dias de intensa e rica discussão, os organizadores locais do

um workshop realizado em São Paulo, em maio de 2010, e que já foi assinada por cerca de uma centena de economistas e cientistas políticos de tradição keynesiana e estruturalista.

Neste sentido, o presente capítulo será dedicado ao resgate das teorias e concepções neodesenvolvimentistas de modo a indicar os aportes teórico-metodológicos e ideopolíticos que sustentarão a análise do objetivo de pesquisa, isto é, as políticas de expansão da Educação Superior implementadas no Brasil no século XXI, tendo por eixo a tese de que tais políticas encerram em si elementos do Pacto Neodesenvolvimentista. Portanto, num primeiro momento resgatar-se-á o pensamento de Bresser-Pereira, considerando-o como o principal intelectual do projeto neodesenvolvimentista; e, a seguir, as contribuições de neodesenvolvimentistas que vem apontando o “social” como eixo deste projeto, tais como Marcio Pochmann, João Siscú, Renaut Michel, José Luis Oureiro, Luiz Fernando de Paula, Eli Diniz, Renato Boschi, Vera Alves Cepêda, Daniela Theuer, Aloizio Mercadante Oliva, além do próprio Bresser-Pereira, alguns dos quais com importantes inserções e/ou influência nos governos petistas.

2.1 Bresser-Pereira e o Pacto Neodesenvolvimentista

O Novo Desenvolvimentismo de Bresser-Pereira é uma estratégia econômica e político-ideológica voltada para o desenvolvimento econômico de países de renda média no quadro de globalização. A teoria econômica que lhe subjaz é construída por ele e cunhada de Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento. Suas ideias vêm sendo desenvolvidas deste início dos anos 2000, contando com a colaboração de grupos de economistas keynesianos e estruturalistas. Bresser-Pereira deixa claro que o Novo Desenvolvimentismo é uma “estratégia nacional de desenvolvimento”, e a Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento é a teoria econômica que sustenta tal estratégia¹⁷. Em conjunto,

encontro ficaram responsáveis pela revisão do texto das teses de modo a refletir o resultado dos debates” (EESP/FGV, 2013, p.1).

¹⁷ Bresser-Pereira relaciona esta compreensão dizendo que o nacional-desenvolvimentismo era, igualmente, uma estratégia nacional de desenvolvimento, enquanto que as teorias keynesiana e estruturalista eram as teorias econômicas que lhes davam sustentação.

compõem-se, por um lado, de um receituário que promulga políticas micro e macroeconômicas de responsabilidade fiscal e cambial, crescimento com poupança interna e papel estratégico do Estado como indutor do desenvolvimento econômico, afirmando o terreno de sua proposição como uma alternativa ao Consenso de Washington e seu tripé centrado na taxa de juros elevada, taxa de câmbio sobreapreciada, e Estado mínimo. Por outro lado, do ponto de vista ideopolítico, Bresser-Pereira apregoa que a introdução desta alternativa não pode prescindir da formulação de uma “estratégia nacional de desenvolvimento” sob a direção de uma elite composta pelo empresariado industrial nacional e em coalizão com a burocracia estatal. Tal estratégia precisa ser pactuada entre as classes sociais, ancorada no princípio nacionalista econômico advindo daquelas elites. Tal pacto daria início a uma nova Nação na conjuntura nacional, aglutinação essencial para a fundação do que aqui se chama de Pacto Neodesenvolvimentista. A ideologia nacionalista, tal como será definida posteriormente, deve substituir no âmbito da sociedade civil a hegemonia da ideologia globalista própria da ortodoxia convencional, e deve alastrar-se sobre o restante da sociedade, consubstanciando a formação da Nação. O nacionalismo novo-desenvolvimentista é “um nacionalismo democrático, liberal, social e republicano” (BREISSER-PEREIRA, 2007, p.279). No presente subcapítulo serão apresentados os elementos que possibilitarão compreender a teoria e a estratégia de Bresser-Pereira acima sintetizada. Optou-se por apresentar os conceitos de Bresser-Pereira – que foram encontrados de forma dispersa em sua obra – de modo contextualizado ao longo do resgate aqui apresentado. Portanto, o leitor irá desvendando as ideias de Bresser-Pereira conforme avança na leitura. Pretende-se que ao final deste subcapítulo, o leitor compreenda o que aqui cunhei de Pacto Neodesenvolvimentista. Neste sentido, algumas considerações iniciais são necessárias.

Bresser-Pereira considera-se o primeiro economista latino-americano a realizar críticas às proposições neoliberais advindas de Washington, datando o fato em 1990 quando proferiu aula magna no XVIII Congresso Anual da Associação Nacional de Cursos de Pós-Graduação em Economia e indicou que essas medidas não estariam levando o Brasil e outros países do continente ao desenvolvimento, tal como prometido. Afirma que, após sua passagem pelo Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), onde foi Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, de 1995 a 1998, e Ministro de Ciência e Tecnologia, em 1999, suas críticas ao Consenso de Washington passaram a tomar novos vultos ao observar que as “políticas econômicas, depois do bem-sucedido e inovador Plano

Real de 1994, passaram a ser totalmente ortodoxas” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.82). De 1999 a 2001, com a colaboração de Yoshiaki Nakano, Bresser-Pereira aprofunda e sistematiza sua crítica às políticas macroeconômicas neoliberais ao estudar a estagnação e as baixas taxas de crescimento econômico pelas quais passava a América Latina. Identifica que a política macroeconômica caracterizada por uma taxa de câmbio sobrevalorizada, se não neutralizada, pode gerar uma “crise no balanço de pagamentos e uma acentuada desvalorização da moeda nacional” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.8), e que a política de crescimento com poupança externa “não costuma causar crescimento, mas promove, por meio da sobrevalorização da moeda, uma taxa elevada de substituição da poupança interna pela poupança externa” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.7), políticas que, segundo ele, não promovem o desenvolvimento dos países de renda média, mas acabam por deixá-los numa situação de “quase-estagnação” e, portanto, sem condições de alçá-los ao quadro de competição mundial com os países ricos.

Desde então, a partir da crítica a esse discurso que chama de ortodoxia convencional¹⁸ – caracterizado por ele como o conjunto de diagnósticos, políticas e reformas recomendadas por Washington aos países em desenvolvimento – Bresser-Pereira vem se debruçando e apresentando uma alternativa de estratégia político-econômica para o Brasil, em particular, e para o conjunto dos países de médio desenvolvimento, em geral, baseada, entre outros elementos: no controle das finanças públicas, política de crescimento com base na poupança interna e papel estratégico do Estado como indutor do desenvolvimento econômico, estratégia que supõe ser “mais adequada à nossa realidade, mas também mais prudente porque menos sujeita à inflação e às crises financeiras (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.10). Tal estratégia foi expressamente denominada por ele de “Novo Desenvolvimentismo”.

¹⁸ “Já me referi várias vezes a essa entidade; é hora de defini-la. A ortodoxia convencional é instituída pelo conjunto de diagnósticos e recomendações originadas de Washington – especificamente do Tesouro norte-americano, do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial. Na sua forma atual, ela se manifestou a partir dos anos 1980 através do que ficou conhecido como Consenso de Washington. Este consenso, na forma pela qual foi expresso por John Williamson (1990), consistia em uma série de princípios pregando o ajuste fiscal e reformas orientadas para o mercado, ou no que também foi chamado de ‘ajuste estrutural’. Em alguns trabalhos, distingui o Primeiro do Segundo Consenso de Washington para salientar que, no primeiro, a preocupação fundamental é o ajuste macroeconômico que se tornou necessário devido à grande crise da dívida externa dos anos 1980, enquanto o segundo, dominante a partir dos anos 1990, pretende ser também uma estratégia de desenvolvimento baseada na abertura da conta de capitais e no crescimento com poupança externa. Mas os dois formam um único consenso – o consenso dos países ricos em relação aos seus concorrentes, os países de renda média. Ainda que a expressão Consenso de Washington seja útil, prefiro falar na ortodoxia convencional, porque esta é uma expressão mais geral e porque apresenta como meramente convencional uma determinada ‘ortodoxia’” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.87).

É importante indicar que o termo “Pacto Neodesenvolvimentista” utilizado no presente texto não é empregado por Bresser-Pereira. É uma denominação que construí a partir da minha análise para representar a concepção construída por Bresser-Pereira, segundo a qual, o Novo Desenvolvimentismo como estratégia nacional de desenvolvimento depende da construção de um pacto nacional, nos sentidos em que o presente capítulo analisa a seguir. Ressalto ainda que Bresser-Pereira e seus seguidores não utilizam o termo “neodesenvolvimentismo”. Essa forma de abordar essa corrente teórico-política vem sendo utilizada pelas linhas críticas. O economista e seus entusiastas se utilizam das terminologias: “Novo Desenvolvimentismo”, “novo-desenvolvimentismo” e “novo-desenvolvimentistas”. Neste texto, utilizo essas últimas terminologias sempre que me refiro às ideias de Bresser-Pereira, e uso neodesenvolvimentismo quando traço as minhas considerações.

No conjunto dos textos de Bresser-Pereira sobre o tema e mais organicamente apresentados nos livros *Macroeconomia da estagnação: crítica a ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*, de 2007, e *Globalização e Competição: por que alguns países emergentes tem sucesso e outros não*, de 2009 – os quais são utilizados como textos base da presente análise¹⁹ – Bresser-Pereira justifica histórica, política e economicamente suas ideias e propõe a construção de uma nova estratégia nacional de desenvolvimento, o Novo Desenvolvimentismo, esforçando-se em conceituar os elementos constitutivos de sua proposta, tanto do ponto de vista da economia política quanto da teoria macroeconômica. Cabe ressaltar, contudo, que para o presente estudo, cuja tese está encilhada na análise das Políticas de Expansão da Educação Superior do Brasil no contexto do neodesenvolvimentismo, privilegiar-se-á o resgate dos aspectos sociopolíticos da proposta. Tal recorte igualmente se justifica pela linha de pesquisa e experiência teórico-metodológica da autora vinculada às preocupações sociopolíticas.

Inicialmente, algumas considerações merecem ser tecidas acerca do Novo Desenvolvimentismo de Bresser-Pereira e de sua construção teórico-metodológica e política.

Na busca por um nome para a nova estratégia de desenvolvimento, seu parceiro Nakano foi quem sugeriu, em 2003, a Bresser-Pereira a expressão “Novo

¹⁹ Bresser-Pereira mantém um site na internet <<http://www.bresserpereira.org.br>> onde disponibiliza a grande maioria de seus escritos organizados por temáticas e onde podem ser encontrados seus materiais sobre o Novo Desenvolvimentismo, artigos publicados em periódicos como na Revista Brasileira de Economia Política e notas como no jornal Folha de São Paulo. Cabe ressaltar que grande parte dos capítulos dos dois livros supracitados faz parte do acervo do site, os quais foram desmembrados do conjunto da obra e publicados separadamente em diversos periódicos nacionais e internacionais, sob títulos diferentes e com esparsas atualizações.

Desenvolvimentismo”, a qual fora aceita e utilizada pela primeira vez em um texto escrito por Bresser-Pereira quando revisava e atualizada a quinta edição de seu livro *Desenvolvimento e crise no Brasil*. O economista justifica que

Aventou-se, também, a possibilidade de utilizar a expressão “ortodoxia desenvolvimentista”, dado que o novo desenvolvimentismo é tão ou mais rigoroso que a ortodoxia convencional em matéria de disciplina fiscal. O termo “ortodoxia”, porém, sugere que falta flexibilidade e, portanto, de pragmatismo que é incompatível com uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.10).

Bresser-Pereira igualmente não se incomoda com a similaridade do termo Novo Desenvolvimentismo com o antigo desenvolvimentismo. Ao contrário, acentua as qualidades do nacional-desenvolvimentismo em ter, segundo ele, promovido com sucesso o desenvolvimento econômico no Brasil no período de 1930 a 1980. Em suas palavras, justifica a assertiva do termo dizendo que

a perspectiva desenvolvimentista implica a definição de uma estratégia de desenvolvimento que é incompatível com o neoliberalismo, mas não com o liberalismo moderado e social e, portanto, com a crença de que mercados socialmente construídos sejam uma instituição insubstituível na coordenação dos sistemas econômicos complexos desde que sua ação seja complementada pela instituição maior que é o Estado (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.11).

Não obstante a crítica macroeconômica e ideológica que faz ao neoliberalismo, endereçada especialmente a ortodoxia convencional que prevalece no Brasil e que, segundo Bresser-Pereira, tem levado a economia do país à “quase-estagnação” desde 1980, sua proposta política e sua teoria econômica subjacente estão definitivamente fincadas na sociabilidade capitalista, de onde, segundo ele não há como escapar, apenas há possibilidades de encontrar um “terceiro discurso”. Entende que o “capitalismo é vitorioso e organiza toda a terra em Estados-nação que competem entre si através de suas empresas, mas há muitas formas de capitalismo, mais ou menos dinâmicas, mais ou menos garantidoras de liberdade, mais ou menos justas” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.17); e ressalta: “O que envolve o novo-desenvolvimentismo? Eu o defino como um ‘terceiro discurso’ – uma estratégia alternativa tanto ao antigo desenvolvimentismo quanto à ortodoxia convencional” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.83).

Filiando-se à teoria econômica do desenvolvimento, à teoria estruturalista latino-americana²⁰, à economia política clássica e marxista e à teoria macroeconômica keynesiana – que é, segundo ele, por onde andam as bases do seu Novo Desenvolvimentismo – Bresser-Pereira tem na ortodoxia convencional seu adversário teórico e político. O ecletismo teórico e metodológico a que recorre parece transcender a corrente pós-moderna imperante nas ciências sociais, econômicas e humanas na contemporaneidade, combinando perspectivas extremamente contraditórias ao assegurar utilizar-se do “método histórico-dedutivo” que, segundo ele, “foi o método que Adam Smith e Marx usaram para compreender a transformação econômica fundamental que foi a revolução capitalista, ou que Keynes adotou [...] ao formular o primeiro modelo macroeconômico de uma economia monetária” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.21). Ainda do ponto de vista do método que utiliza, Bresser-Pereira (2009, p.11) assegura construir sua estratégia neodesenvolvimentista “como um ‘tipo ideal’ no sentido weberiano” observando os países asiáticos dinâmicos e suas altas taxas de crescimento. Seu ecletismo liberal aparece ainda em afirmações como a que segue: “o bom economista não é ortodoxo ou heterodoxo, mas pragmático: sabe fazer boa política econômica tendo como base uma teoria econômica aberta e modesta que o obriga a permanentemente pensar e decidir em situação de incerteza” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.87). Neste sentido, como não poderia deixar de ser, sua estratégia neodesenvolvimentista funda-se igualmente num ecletismo difícil de ser decifrado, no entanto consegue com majestade garantir o caráter conservador de sua proposta. Veja-se o que diz Bresser-Pereira (2007, p. 93) nesta longa passagem:

Se um economista disser que o crescimento econômico depende da acumulação de capital e do progresso técnico, esta será a resposta básica da escola clássica de Smith e Marx – a escola de pensamento econômico que trata melhor e mais amplamente o problema do desenvolvimento. Se acrescentar que esse desenvolvimento dependerá adicionalmente de uma estrutura social e de instituições compatíveis com o desenvolvimento capitalista, estará pensando em termos de Marx. Se der uma importância à cultura ou a religião, Weber estará presente. Se afirmar que o desenvolvimento econômico depende basicamente da inovação empresarial estará sendo acrescentada uma competente dimensão

²⁰ Bresser-Pereira cunhou de “teoria estruturalista do desenvolvimento” o pensamento econômico que foi dominante na América Latina durante as décadas de 1940 a 1960. A escola de pensamento econômico chamada pela literatura de “teoria econômica do desenvolvimento” é aquela composta pelos economistas que foram os pioneiros nos debates em torno do desenvolvimento, tais como Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Ragnar Nurkse, Gunnar Myrdal, Hans Singer, Albert Hirschman, Raul Prebisch e Celso Furtado. O adjetivo “estruturalista” é comumente utilizado na literatura econômica para designar o pensamento latino-americano que se desenvolveu em torno dos dois últimos, Raul Prebisch e Celso Furtado, e da Cepal. A denominação “teoria estruturalista do desenvolvimento” utilizada por Bresser-Pereira (2012, p. 25) se justifica pelo fato do economista considerar que “foram todos estruturalistas”.

schumpeterniana. Se fizer menção ao papel crucial da educação ou do capital humano, estará aceitando a contribuição mais importante que economistas neoclássicos fizeram à teoria do crescimento. Se salientar problemas que dificultam a operação dos mercados, como o da dualidade social, o da indústria infante, o papel das externalidades e a tendência a deteriorização de trocas, esse economista estará adotando adicionalmente a abordagem da teoria econômica do desenvolvimento (*development economics*) e da teoria estruturalista latino-americana. Se somar a tudo isso a ideia e que a instituição fundamental é uma estratégia nacional de desenvolvimento na qual se combinem políticas macro e microeconômicas, estará adotando uma estratégia novo-desenvolvimentista. Entretanto, se, baseado em modelos neoclássicos de crescimento, afirmar que o desenvolvimento depende não da acumulação de capital, mas do progresso técnico, ou se reduzir as instituições que promovem o desenvolvimento àquelas que garantem a propriedade e os contratos, estará praticando o reducionismo ideológico e empobrecendo a análise.

De modo geral, nas obras analisadas e nos outros textos e notas de jornal estudados para esta pesquisa, Bresser-Pereira não se furta em tratar o Novo Desenvolvimentismo como uma solução para a retomada do desenvolvimento econômico tanto no Brasil quanto nos países de médio desenvolvimento. O economista constrói um arsenal de concepções, definições e conceitos que robustecem o Novo Desenvolvimentismo de densidade sociopolítica e ideológica e que parecem ter potencialidade do ponto de vista da construção de hegemonia – entendida em sentido gramsciano –, não somente pelo seu acervo conceitual, mas, principalmente pelo conteúdo que sustenta e que acaba por responder aos diversos questionamentos e demandas, tanto à esquerda quanto à direita. É nestes meandros que a presente pesquisa interessa-se em caminhar, de modo a buscar evidenciar o modo como as Políticas de Expansão da Educação Superior implementadas no Brasil nos governos do PT encerram em si o que chamo aqui de Pacto Neodesenvolvimentista. No caldo conceitual construído por Bresser-Pereira, pode-se encontrar significados para: quase-estagnação, crise, globalização, mercado, Estado, nação, Estado-nação, nacionalismo, estratégia nacional de desenvolvimento, acordo nacional, classes, hegemonia, política, cultura, ideologia, desenvolvimento, crescimento, novo desenvolvimentismo, antigo desenvolvimentismo, ortodoxia convencional, populismo econômico, populismo político, estabilidade macroeconômica, reforma, instituições e até política social, educação e universidade, entre outros, sendo que estas três últimas, mesmo que de forma transversal à sua abordagem econômica, apresentam possibilidade de interpretação política e teórica. Cabe salientar que aqui se listou tão somente os conceitos que compreendem os aspectos sociopolíticos de sua proposta (que ele mesmo sumariza como Economia Política),

excluindo-se daqui seu arsenal conceitual da teoria micro e macroeconômica (intitulado pelo economista de Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento), que já vem sendo estudado pelo campo da economia crítica.

Pode-se indicar também, que a base explicativa de seus textos consiste na construção de tipologias e modelos constantemente colocados de forma comparativa. Tal retórica aparece, especial e excessivamente, quando o autor compara o Novo Desenvolvimentismo com o antigo desenvolvimentismo e com a ortodoxia liberal. O economista utiliza-se da repetição constante de seus conceitos, ideias e justificações ao longo dos diferentes capítulos e textos, sendo que em cada repetição novas determinações são adicionadas aos conceitos. Não interessa para esta pesquisa debruçar-se sobre as convergências e divergências inerentes ao nacional-desenvolvimentismo, a ortodoxia convencional e ao Novo Desenvolvimentismo, tal como Bresser-Pereira, neodesenvolvimentistas e economistas críticos a esta corrente já vem se endereçando e polemizando seus méritos ou limites ao desenvolvimento econômico e/ou a ordem do capital. Nem tão pouco é preocupação aqui identificar o conjunto comparativo de políticas macroeconômicas e/ou estratégias de crescimento econômico, as quais extrapolam os limites desta tese²¹. Partiremos a alguns dos aspectos político-conceituais construídos por Bresser-Pereira que apresentam propósitos ao estudo aqui desenvolvido, isto é, as Políticas de Expansão da Educação Superior no chamado contexto neodesenvolvimentista no Brasil da entrada do século XXI, e que evidenciam os elementos que conformam o que chamo de Pacto Neodesenvolvimentista.

2.1.1 Pacto político e nacionalismo

Do ponto de vista histórico, Bresser-Pereira analisa o desenvolvimento econômico do Brasil e afirma que no período de 1920 a 1980 era o país que apresentava maiores taxas de crescimento e que, de 1980 a 1994, foi um dos que menos cresceu. Indica que, a partir dos

²¹ No campo da teoria econômica, a crítica ao neodesenvolvimentismo tem excelentes contribuições de Rodrigo Castelo, Reinaldo Gonçalves, Plínio de Arruda Sampaio Júnior, entre outros.

anos 2000, mormente após 2004, há uma retomada do crescimento econômico, mas com menores taxas das registradas na década de 1970. É importante salientar aqui que o economista Bresser-Pereira compreende crescimento como sinônimo de desenvolvimento econômico, isto é, para ele crescimento é “um processo de transformações estruturais da economia e da sociedade que levam a padrões de vida mais elevados através da acumulação de capital e da incorporação do progresso técnico na produção” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.25), em outras palavras, “há desenvolvimento econômico quando a renda por habitante cresce em função do aumento da produtividade e o bem-estar da população melhora” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.65). Por outro lado, Bresser-Pereira (2007, p.25) importa-se em indicar que, para ele, desenvolvimento significa “o resultado final do desenvolvimento econômico, social, político e ambiental, ou seja, o desenvolvimento voltado para os quatro grandes objetivos políticos das sociedades modernas: o bem-estar, a justiça social, a liberdade e a proteção da natureza”. O desenvolvimento neste sentido mais amplo coloca-se como o ocaso, derradeiro, a ser alcançado em última instância após o gradual processo de crescimento e desenvolvimento econômico, este que, segundo o economista, nem sempre é necessariamente justo, democrático e com preservação ambiental, mas que garantidas as condições necessárias para que empresários invistam, inovem, realizem lucros e voltem a inovar, ao final e enfim, trabalhadores e classe média poderão participar dos frutos deste desenvolvimento. E, ainda, nos alerta Bresser-Pereira (2009, p.54): “embora o desenvolvimento possa, em curto prazo, ocorrer à custa da justiça social e da proteção ambiental, em médio prazo a correlação positiva aparecerá, porque a justiça social e os defensores do meio ambiente receberão maior poder com o crescimento econômico”. É, portanto, voltada ao crescimento econômico que sua obra neodesenvolvimentista se presta como um caminho a ser percorrido na inevitável sociedade de mercado para que os objetivos mais sublimes se tornem consequências, quase que naturais, e não teleológicas e politicamente projetadas. Ao contrário, sua ação teleológica volta-se para o desenvolvimento econômico em primeira instância.

Bresser-Pereira demonstra ser um estrategista liberal e nacionalista. Sua grande preocupação está centrada em como encontrar alternativa para a retomada do desenvolvimento econômico do país a partir de sua inserção competitiva no quadro de competição do mercado global e, assim, lograr novamente altas taxas de crescimento

superando a situação de quase-estagnação em que se encontra devido à subordinação aos ditames de Washington. Para ele,

é o sistema macroeconômico perverso que mantém a economia brasileira quase-estagnada, é o desequilíbrio fiscal crônico, é a carga tributária excessiva, é a falta de oportunidades para os empresários investirem, é a baixa taxa de poupança e de investimentos, são os salários dos trabalhadores e da classe média que não crescem; é, enfim, a forma através da qual os brasileiros, reféns do medo da volta da inflação, se subordinam à ortodoxia convencional (BRESSER-PERREIRA, 2007, p.7).

Sua proposta neodesenvolvimentista inclui, por um lado, um conjunto de políticas econômicas com centralidade na macroeconomia, que formula a partir de um amplo diagnóstico do quadro de quase-estagnação da economia brasileira, analisando as políticas de caráter fiscal, déficit público e dívida pública, a taxa de câmbio, de juros e de inflação. Veja-se:

Minha tese neste livro é a de que o que falta realmente, o que pode levar o Brasil a retomar o desenvolvimento econômico é uma política macroeconômica competente e voltada para o interesse nacional que logra, de fato, alcançar a estabilidade macroeconômica e não simplesmente a estabilidade dos preços. Para isso é preciso mudar não apenas a política fiscal, mas também a política de juros e a política de câmbio. Mudanças de caráter institucional também são necessárias, mas é preciso ver quais reformas fazer, como, e em que prazos esperar resultados. No curto prazo, muito mais importante é mudar as três políticas macroeconômicas: a fiscal, a de juros e a de câmbio. Essas mudanças deverão naturalmente estar inseridas em um quadro institucional mais amplo, que é o de uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.95).

Por outro lado, Bresser-Pereira não se furta de indicar aos seus companheiros e – mais diretamente endereçado – à classe industrial brasileira, um caminho de coalizões políticas e acordos entre classes extremamente necessários para o rompimento do ciclo da ortodoxia liberal no Brasil – seu adversário principal –, e para a construção de uma outra estratégia nacional de desenvolvimento, o Novo Desenvolvimentismo. Critica os economistas e formuladores da política econômica brasileira acusando-os de subordinarem-se “aos diagnósticos e recomendações vindos do Norte e sua incapacidade em adaptar a teoria econômica estrangeira às especificidades de uma economia como a nossa” (2007, p.255), assim como os denuncia pela falta de espírito republicano coerente aos interesses

nacionais brasileiros e por serem seguidores dos interesses dos grupos que representam, isto é, o grupo em torno de Washington. Bresser-Pereira admite de extrema relevância para a análise da política econômica e da macroeconomia da estagnação, identificar grupos de interesses e coalizões que se formam e que defendem interesses, onde

os interesses têm um papel importante na definição da política macroeconômica em um país dependente como é o Brasil, principalmente através do mecanismo da hegemonia ideológica exercida por representantes dos países ricos associados com determinados setores econômicos e sociais interno (2007, p. 256).

Neste sentido, sua proposta político-estratégica de construção de um novo capitalismo para o Brasil, o “terceiro discurso”, parte do diagnóstico que traça do Brasil do século XX a partir do que chama de ciclos de desenvolvimento e pactos políticos ou coalizões políticas, cuja análise está dedicada de forma mais sistematizada na introdução e no capítulo 10 do seu livro *Macroeconomia da estagnação*. A tipologia construída por Bresser-Pereira vai dividir e diferenciar dois ciclos de desenvolvimento da sociedade – o Ciclo Nação e Desenvolvimento e o Ciclo Democracia e Justiça –, que constroem consensos sociais e ideologias; e quatro ciclos de desenvolvimento que originam pactos políticos e controlam a máquina estatal, constituindo o que chama de Pacto Nacional-Desenvolvimentista, Pacto Burocrático-Autoritário, Pacto Popular-Democrático e Pacto Liberal-Dependente. Bresser-Pereira indica o surgimento de um novo pacto no contexto atual, todavia não dá um nome a ele, tão só indica sua vinculação à ideologia novo-desenvolvimentista. Tomei então a liberdade a denominá-lo de Pacto Neodesenvolvimentista.

Bresser-Pereira (2007, p.257) afirma empiricamente sua opção nacionalista, indicando que “o extraordinário desenvolvimento econômico por que passou o Brasil de 1930 a 1980, entretanto, não foi fruto do mero acaso”. Para ele, o que tornou o país capaz de passar da condição de uma economia agrária para uma economia industrial totalmente capitalista foi o espírito nacionalista presente no período de 1930 a 1960, particularmente no governo do estadista Getúlio Vargas, e no período militar a partir de 1964 que, mesmo com a aliança com os Estados Unidos, segundo ele, continuou sendo nacionalista. Todo este período, cujo consenso nacional esteve firmado em torno da ideia de Nação e de desenvolvimento econômico é o que denomina de Ciclo Nação e Desenvolvimento (1930-1980), sob o qual transcorreram duas coalizões políticas nacionais: o Pacto Nacional-

Desenvolvimentista, que vai de 1930 até o golpe militar; e, o Pacto Burocrático-Autoritário de 1964 a 1977.

Efetivamente, a concepção de Nação parece estar no centro de sua proposta político-ideológica. Bresser-Pereira toma de Ernest Gellner a concepção de que não é a existência de uma nação que supõe a existência do nacionalismo, mas é o nacionalismo de uma elite política que cria uma nação. O nacionalismo não está encilhado na existência de uma identidade cultural ou no sentimento de pertencimento social ou a uma determinada cultura. O nacionalismo tem outro conteúdo político-ideológico. Exige a afirmação do poder sobre seu território nacional. O Nacionalismo “é a ideologia de um povo que busca autonomia em relação aos vizinhos ou aos impérios para poder construir ou consolidar sua nação e seu Estado” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p.14). O sentimento nacionalista espera que o governo defenda os

interesses do trabalho, do conhecimento e do capital nacionais [...], pela exigência de que essa defesa seja feita de acordo com critérios nacionais, e não pela subordinação a países mais ricos e poderosos, e, por isso, supostamente mais competentes. Um país pode ter forte identidade cultural, mas se subordinar nos planos econômico e político (BRESSER-PEREIRA, 2013, p.11).

O economista trabalha com a concepção de nacionalismo econômico, aquele que está orientado, em primeira instância, para os interesses econômicos nacionais num quadro global de competição capitalista. O espírito nacionalista, quando estendido no corpo social, seria capaz de criar uma solidariedade indiferenciada entre os contraditórios segmentos de classe no interior de um país e de levar a sociedade como um todo a “adotar critérios nacionais para tomar decisões políticas, sobretudo aquelas que envolvem política econômica e reforma institucional” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.85) e assim seria possível a constituição de uma verdadeira Nação. A Nação subjaz à construção de um consenso nacional que aglutina as classes em torno da ideia nacionalista de compartilhamento de interesses, de uma história e de um destino comuns e, para isso, “precisa ter objetivos comuns, dentre os quais o principal, em termos históricos, é o desenvolvimento” (2009, p.83). A Nação é a “sociedade politicamente organizada e voltada para a autonomia nacional e o desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p.13). O desenvolvimento, portanto, depende da capacidade da Nação de utilizar o Estado como instrumento de ação coletiva. Somente com a existência do nacionalismo na sociedade é que haveria condições de se constituir uma

Nação. O acordo nacional entre as classes, um “contrato social básico”, é o que dá origem a Nação e, segundo ele, não elimina os conflitos internos entre as classes, todavia esses conflitos não são “suficientemente fortes para impedir que a nação trabalhe em conjunto” (2009, p.70). O espírito de solidariedade e de compartilhamento deve prevalecer. Sob a hegemonia da ideia de Nação, o país teria enfim condições de tomar as decisões nas “próprias mãos” e “pensar com as próprias cabeças”, único meio de libertar-se da subordinação colonial e/ou imperialista. Para ele, a construção de uma “verdadeira Nação” é o único caminho ideopolítico para a efetivação de uma estratégia nacional cujo objetivo concentra-se na segurança nacional e no desenvolvimento econômico. No cenário atual, somente uma Nação forte e coesa teria condições para defender os interesses, a autonomia, o mercado, as instituições e a cultura nacionais diante de um quadro global composto por Estados-nação em constante jogo de competição, exploração e dependência. Seu apelo ao espírito nacionalista tem por objetivo libertar o país das amarras e tutela dos países ricos, especialmente da ortodoxia convencional (BRESSER-PEREIRA, 2003).

O economista não se furta de diferenciar para o leitor de sua estratégia neodesenvolvimentista os conceitos de povo, sociedade civil e Nação com os quais trabalha, sendo que este último é, para ele, um conceito mais amplo e teria um “sentido econômico mais claro”. Em suas palavras:

Em uma sociedade moderna, temos, fora do Estado, três maneiras pelas quais essa sociedade se organiza politicamente: o “povo”, que é o conjunto de cidadãos com direitos iguais e igual poder (para cada cidadão, um voto); a “sociedade civil”, na qual o poder desses cidadãos é proporcional ao comando de que cada um dispõe em função da sua capacidade de organização, de seu dinheiro e de seu conhecimento; e a “nação”, que é essa mesma sociedade civil, mas pretende abranger todos os cidadãos e tem uma conotação de classe e uma conotação internacional – não exclui os conflitos internos, mas implica um acordo nacional, um acordo entre as classes, quando se trata de competir internacionalmente e lograr desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.268).

Pode-se observar claramente em seu conceito de sociedade civil a articulação entre poder político, econômico e cultural. Bresser-Pereira engloba neste conceito não a totalidade da população, mas tão somente uma parcela apta a organizar-se e comandar. Ao povo, o poder restringe-se ao momento do voto, todavia este pertence à Nação sob o auspício do grande acordo nacional e submetido às propaladas capacidades de organização,

de dinheiro e de conhecimento da sociedade civil. Cabe ressaltar que, do ponto de vista teórico-metodológico e ideopolítico, este estudo toma como subsídio o conceito de sociedade civil de Gramsci, que caminha ao oposto da concepção de sociedade civil proposta por Bresser-Pereira, tendo em vista a direção social a que se propõe. Para o economista, o espaço da construção hegemônica parece estar no âmbito do seu conceito de Nação, onde ocorreria o grande acordo nacional aglutinando povo e sociedade civil. Já sua sociedade civil compõe-se do segmento dominante, estes sim detentores de capacidades organizativas, econômicas e culturais, os quais igualmente necessitam formar um consenso entre si, portanto, também um espaço de hegemonia, todavia restrito ao grupo que quer se lançar a direção intelectual e moral. Seu conceito de sociedade civil tal como em Gramsci, se insere como campo fundamental da construção de consensos, contudo, em torno de sua estratégia neodesenvolvimentista. Em suas palavras, “para tornar o novo desenvolvimentismo a política econômica do país, é fundamental convencer sua sociedade civil – ou seja, a sociedade politicamente organizada formada por empresários, classes médias intelectuais, organizações corporativas e organizações de advocacia política” (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p. 70). É, portanto, no escopo da sua sociedade civil que os empresários industriais nacionais, os políticos e formuladores de políticas econômicas devem alçar legitimidade. Ao povo, o convencimento é necessário, contudo, absolutamente secundário: “a rigor seria preciso convencer o povo – a massa dos eleitores – mas nas democracias imperfeitas de que dispõe os países esse povo tem pouco poder” (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p. 70). A centralidade do conceito de Nação igualmente se expressa em seu conceito de alienação, que seria a ausência da Nação. Bresser-Pereira (2007, p.69) formula esta ideia ao analisar o impacto da avalanche neoliberal sobre o Brasil: “uma crise que poderia ter sido temporária, acabou levando as elites brasileiras, no final dos anos 1980, a se alienarem, perderam o conceito de Nação e se renderam ao pensamento hegemônico”.

Veja-se, por conseguinte, a trajetória traçada por Bresser-Pereira ao analisar os pactos políticos que perpassaram a história nacional.

A coalizão que chega ao poder e inaugura o Ciclo Nação e Desenvolvimento no governo do país é formada pelo Pacto Nacional-Desenvolvimentista e tem Vargas como principal ator político. Aqui o governo lidera a estratégia nacional de desenvolvimento cujo pacto político teve potencial de agregar empresários industriais, setores não exportadores da velha oligarquia de origens patriarcais, dos técnicos ou burocratas do Estado e

trabalhadores organizados. Com a instauração do golpe de 1964, esta coalizão perde a adesão dos trabalhadores organizados, e, em torno de figuras empresariais e burocratas do Estado conforma-se o Pacto Burocrático-Autoritário. Bresser-Pereira ressalta que o governo militar manteve a estratégia desenvolvimentista e a ideia de nação até a crise de 1980. Segundo o economista,

Essa crise se desencadeia num momento e que o novo ciclo ao nível da sociedade, que denomino de Ciclo Democracia e Justiça, já havia dado passos largos no sentido de minar o regime militar. Esse ciclo nasce entre intelectuais de esquerda, geralmente relacionados com a escola de sociologia de São Paulo e a teoria da dependência associada, que a partir do golpe de 1964, passam a criticar o ISEB, que havia diagnosticado e apoiado o Pacto Nacional-Desenvolvimentista, e a rejeitar sua tese básica – a de que um grande acordo nacional sob liderança da burguesia nacional estava dando origem à Nação e ao desenvolvimento industrial brasileiro (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.35).

Bresser-Pereira critica a teoria da dependência, hegemônica entre os países latino-americanos nos anos 1970, por ter colaborado com esta rejeição e por ter contribuído para a formação de um novo consenso em torno das lutas por democracia e justiça social em detrimento dos valores de Nação e de desenvolvimento econômico. O Ciclo Democracia e Justiça constituiria seu consenso, não mais em torno da soberania nacional e do desenvolvimento econômico – agora identificados com os militares e empresários –, mas em uma sociedade articulada pela afirmação de direitos civis, políticos e sociais, e pela superação do autoritarismo militar e da desigualdade radical. É neste contexto que, segundo Bresser-Pereira, forma-se o Pacto Popular-Democrático, que vai de 1977 a 1989, como consequência da revolta da sociedade com o “pacote de abril” que levou à adesão de muitos empresários à luta democrática. No Pacto Popular-Democrático, os empresários industriais eram a força dominante, todavia a luta pela democracia foi capaz de aglutinar trabalhadores, esquerdas, parcelas da classe média e resultou em importantes movimentos, como as “Diretas Já”, a transição democrática e a aprovação da Constituição de 1988. Nas palavras do economista “o congresso foi capaz de aprovar uma nova constituição democrática e social que refletia bem os consensos da época, principalmente as ideias de democracia e justiça social” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.256). Para Bresser-Pereira, os partidos políticos PT, PMDB e PSDB se originam no contexto sociopolítico do Ciclo Democracia e Justiça e são herdeiros da perda da ideia de Nação, própria deste ciclo, que

negava “a existência de uma ‘burguesia nacional’ e, portanto, de uma Nação, e que supunha o desenvolvimento econômico como assegurado graças à poupança externa e às empresas multinacionais” (2007, p.257). O Pacto Popular-Democrático entra em declínio a partir do fracasso do Plano Cruzado de 1986 em enfrentar a inflação e a grave crise econômica, abrindo caminho para a entrada dos ditames neoliberais vindos do Norte que encontraram solo fértil para a firmação de uma nova coalizão.

A sucessão do Pacto Popular-Democrático é dada, então, pelo chamado Pacto Liberal-Dependente que toma corpo a partir de 1990, e diz que este é o pacto atualmente dominante no Brasil. Bresser-Pereira indica a eleição de Collor de Mello como o marco final dos pactos nacionalistas e o início da rendição ao neoliberalismo – segundo ele, uma ideologia antinacional. Inclui no escopo deste pacto os partidos que se sucederam, como PSDB e PT. O Pacto Liberal-Dependente arma-se deixando de fora do poder os empresários industriais e implementa medidas contra a indústria nacional, como a desmedida abertura comercial e de contas de capital. Segundo ele, atualmente, a coalizão é formada por “rentistas, que se beneficiam dos altos juros pagos pelo Estado, dos agentes do setor financeiro que recebem comissão dos rentistas, quando não são eles próprios os rentistas, e dos proprietários de empresas de serviços públicos operando em situação de monopólio ou quase-monopólio” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.260). Pelo seu caráter globalista²², o pacto conta ainda com o apoio das elites e governos do Norte, assim como das multinacionais que estão instaladas no Brasil. Neste processo, Bresser-Pereira avalia que o Brasil volta a uma condição semicolonial, transferindo os centros de decisão para fora do país e submergindo a possibilidade de construção de um grande acordo entre as classes no interior do país. Bresser-Pereira censura este Pacto por utilizar-se da estratégia ideológica neoliberal que “demoniza” o Estado. Ao localizar a estrutura estatal e seus burocratas como os grandes inimigos do crescimento, da eficiência gerencial pública e da estabilidade econômica, afirma que o Pacto Liberal-Dependente acabou incorrendo no enfraquecimento da coalizão básica de uma Nação, isto é, o acordo político entre os empresários nacionais e a burocracia do

²² O globalismo seria a ideologia que proclama a perda de relevância e de autonomia dos Estados-nação no quadro da globalização e que prega a centralidade do livre mercado, comercial e financeiro (BRESSER-PEREIRA, 2006a). Cabe ressaltar que, para Bresser-Pereira (2009, p.33), nas sociedades em desenvolvimento, a ideologia globalista somente “é útil para limitar manifestações nacionalistas naquelas sociedades e para levar suas elites dependentes a se subordinarem às elites dos países ricos”. O globalismo seria a ideologia da globalização cujo conteúdo afirma que os Estados passam a ter um papel irrelevante, que o mercado é a instituição que se torna dominante na coordenação dos sistemas econômicos e, pressupõe que o capitalismo norte-americano é o único caminho possível para o desenvolvimento.

Estado – base imprescindível de apoio a uma política macroeconômica voltada aos interesses da indústria nacional. Neste sentido, o autor lembra que PSDB e PT, partidos que governaram no decorrer do Pacto Liberal-Dependente, têm o apoio de militantes da burocracia estatal e classe média profissional formada por professores, administradores, intelectuais, líderes sindicais, entre outros. Todavia, adverte que, sendo a coalizão dominante formada pelas frações ligadas aos interesses do Norte, esta é “naturalmente a principal beneficiária” no atual pacto, não somente com as garantias que chama de “clássicas e legítimas”, consubstanciadas na garantia da propriedade, dos contratos e da ordem pública, mas também é beneficiada pelos juros pagos aos rentistas, os lucros e *royalties* às empresas multinacionais (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.265).

O resgate histórico dos pactos e coalizões é interessante para analisar o modo como Bresser-Pereira compreende a relação entre as classes, isto é, como um jogo de barganha e troca de benefícios. Marca novamente seu terreno no campo do projeto burguês alertando as classes empresariais nacionais acerca de duas possibilidades que podem ter ao conquistarem aliados de um lado ou a outro. Veja-se a seguinte passagem:

Para a classe capitalista de um país em desenvolvimento como o Brasil, a opção política fundamental está em saber se deve se aliar aos trabalhadores e às classes médias profissionais que constituem seu mercado interno, ou às elites dos países ricos. No primeiro caso ela tem que aceitar maiores salários diretos e indiretos, na forma de serviços públicos de educação, saúde e assistência social oferecidos aos trabalhadores e à classe média profissional. Em compensação, tem um mercado interno maior e mais seguro para realizar lucros e os governos que a representam são dotados de maior legitimidade política. No segundo, as elites capitalistas locais podem, internamente, aceitar salários diretos e indiretos menores e internacionalmente lograr uma recepção mais amigável, embora jamais igual, da parte das elites correspondentes nos países ricos, mas perdem as vantagens da primeira opção. No caso de um país grande como o Brasil, que possui um respeitável mercado interno, para a classe capitalista como um todo a segunda opção só fazia sentido na época da guerra fria, quando havia um medo real do comunismo. Hoje ela apenas faz sentido para os rentistas. Mesmo para o setor financeiro é discutível que haja vantagem, porque, especialmente os grandes bancos de varejo, dependem do crescimento do mercado interno para crescer (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.258-259).

Importa registrar aqui, que esta concepção de relações de classe inerente ao portfólio neodesenvolvimentista é relevante para a presente tese, considerando que as Políticas de Expansão da Educação Superior que vêm sendo implementadas nos últimos anos, podem estar indicando, por um lado a construção deste grande mercado interno de

consumidores – consumidores da mercadoria educação e futuros trabalhadores, membros das classes trabalhadoras e médias assalariadas - ávidos de bens de consumo e de serviços de todas as estirpes. Além disso, o discurso do acesso à Educação Superior, que vem colado às Políticas de Expansão, igualmente aponta para uma possível tentativa de formação de um quadro de aliados para o Pacto Neodesenvolvimentista. Tal análise é desenrolada no quarto capítulo desta tese a partir do estudo dos documentos propostos como estratégia de investigação desta pesquisa.

Por outro lado, e ainda do ponto de vista das classes, o tratamento tecido por Bresser-Pereira aos diferentes segmentos de classe torna-se contraditório por referenciar, por um lado, uma perspectiva unitária e de solidariedade entre os segmentos, como ele por vezes sustenta ao construir a ideia de Nação, e, por outro e ao contrário, incorre na fragmentação dos interesses divergentes dos diferentes segmentos de classe, o que o leva a colocar o Estado como mediador desses conflitos através da destinação do Fundo Público. Em suas palavras: “o fato é que o aparelho do Estado brasileiro funciona como uma enorme agência de transferência de renda” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 265). Além da captura dos recursos públicos efetuada pelo bloco dominante, o economista afirma que os setores que se encontram excluídos do pacto dominante igualmente podem “receber a sua parte”, tais como o conjunto de despesas públicas capturadas pelos lucros monopolistas das grandes empresas prestadoras de serviços públicos, os grandes empresários do ramo dos serviços e indústrias e agricultores que tem empréstimos e financiamentos a juros subsidiados pelo BNDES e Banco do Brasil, até a universidade pública e gratuita como um benefício da classe média e os programas de renda mínima destinados à população pobre - estes últimos, segundo ele, são as únicas despesas estatais legítimas.

Neste horizonte, a estratégia neodesenvolvimentista de Bresser-Pereira afiança que o quadro de quase-estagnação reinante da atualidade assinala o esgotamento do Pacto Liberal-Dependente e do Ciclo Democracia e Justiça, alertando:

ou a sociedade brasileira repensa a sua história neste último século, e se dá conta de que seus objetivos não podem ser apenas democracia e diminuição da desigualdade, mas deve ser também a do desenvolvimento econômico, e que para isso é preciso reconstruir a Nação brasileira, ou então não superará a quase-estagnação em que se encontra. Depois dos dois grandes ciclos por que passou, a sociedade precisa encontrar uma nova síntese que lhe permita celebrar um novo pacto político nacional, popular e democrático (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.37).

Assim como indica o esgotamento destes ciclos, cujas críticas centram-se no abandono da ideia de Nação e desenvolvimento econômico e pela subordinação aos preceitos da ortodoxia convencional, o economista afirma que já existem indícios do surgimento de um novo pacto nacional: no caso, o que denomino aqui de Pacto Neodesenvolvimentista. Sugere aos seus companheiros que a oportunidade para um novo pacto está na mudança de posição dos empresários industriais, estes que depois de muitos anos de hegemonia política, entre 1930 e 1987, perderam poder diante da coalizão neoliberal. Analisando a atuação dos empresários articulados em torno, por exemplo, da Federação das indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), Confederação Nacional das Indústrias e do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI), Bresser-Pereira afirma que, os empresários industriais

começam, porém, a se dar conta de que o que se montou no Brasil foi um processo de captura do patrimônio do Estado, de violência contra os direitos republicanos dos cidadãos, que beneficia menos a burocracia do Estado e mais os rentistas, o setor financeiro e as empresas multinacionais; que, como os trabalhadores e a burocracia do Estado, também eles, empresários industriais, e, mais amplamente, todo o empresariado dos setores produtivos estão excluídos do pacto atual (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.272-273).

Com este discurso – propugnado por ele e por seus seguidores, tanto no meio acadêmico quanto no meio político através dos seus diferentes “aparelhos privados de hegemonia” –, Bresser-Pereira faz um chamamento indiferenciado a toda sociedade brasileira, com argumentos econômicos e político-ideológicos que agradam direita e esquerda nacionais, empresários, classe média profissional e trabalhadores, cada qual com seus interesses e demandas, seja por incentivos ao desenvolvimento empresarial nacional, seja por incluir as demandas sociais e de consumo das classes médias e trabalhadoras, mesmo que como consequência dos frutos dos primeiros. Importa registrar aqui o conteúdo ideológico de aglutinação indiferenciada de interesses em torno do qual sua proposta neodesenvolvimentista gira e que, portanto, apresenta indicações analíticas para a presente tese. Bresser-Pereira mostra o papel ardiloso da aglutinação dos diferentes segmentos de classe para a conformação do novo Pacto Neodesenvolvimentista, cada qual com suas insatisfações e prejuízos, frutos da ortodoxia convencional. Registra que a classe média

profissional formada por “administradores, técnicos e intelectuais que constituem o capital de conhecimento de uma Nação” é um “parceiro estratégico” e que os trabalhadores “deverão naturalmente participar” deste acordo nacional para o desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.276).

Contudo, a estratégia neodesenvolvimentista de Bresser-Pereira marca claramente a classe que deve liderar o processo: os empresários industriais nacionais, estes em coalizão com a burocracia do Estado. Como membros natos desta coalizão, o economista coloca os empresários da indústria de transformação nacional; já em relação aos ligados à indústria de mineração e ao agronegócio – considerados por ele como um segmento muito indefinido, pois ora tange ao lado do Norte, ora o segmento é solidário a indústria nacional –, sua articulação à nova coalizão dependerá da sua decisão em relação à taxa de câmbio, a qual, mantida dentro dos padrões da ortodoxia convencional, se lhes tornam extremamente rentável. O economista faz uma profunda análise das elites brasileiras e mostra o que considera serem seus erros e fragilidades. Tem como linha mestra de argumentação o fato das elites nacionais empresariais, políticas e intelectuais serem “nacional-dependentes”, faltando-lhes, portanto, o espírito nacionalista e a hegemonia da Nação que os constitua enquanto uma legítima burguesia nacional, e conceitua: “uma burguesia nacional, ou seja, uma classe empresarial comprometida com os interesses nacionais” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.273). Para ele,

O empresário é um homem ou uma mulher com energia e vontade de realização que assume riscos e inova. Seus objetivos fundamentais são o lucro e o crescimento de sua empresa. Não são especialistas em ideias e análises gerais. Este papel, nas sociedades capitalistas, cabe aos políticos, à alta burocracia e aos intelectuais (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.273).

É neste sentido que Bresser-Pereira ressalta a importância das elites intelectuais brasileiras, da universidade e do complexo cultural na conjunção do seu Pacto Neodesenvolvimentista. Segundo ele, no marco da globalização, da hegemonia neoliberal e da ideia globalista, há consensualmente um domínio da cultura, do cinema, da música e da universidade norte-americanos que tem potencial ideológico de cooptação e submissão de amplas camadas da sociedade brasileira à “superioridade científica, tecnológica e cultural dos países ricos” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.277). No que se refere às universidades, a

submissão nacional às universidades americanas se firma, seja pela melhor qualidade que apresentam, por “mera dependência” ou “problemas de auto-afirmação e auto-estima nacional”. Segundo Bresser-Pereira, esta subordinação vem sendo incentivada pelo sistema Qualis da Capes ao atribuir maior pontuação a publicações em periódicos internacionais e acaba submetendo a universidade brasileira aos padrões da produção científica estrangeira, dizendo: “que isto se faça com as revistas de física, ou de biologia, ou de matemática, é razoável; mas que se faça com as ciências sociais – com a economia, a ciência política – é um sinal de subordinação ideológica grave” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.275). Novamente reforça sua preocupação centrada na identidade político-econômica nacional. Bresser-Pereira (2007, p.265) adverte para a coalizão dominante do Pacto Neodesenvolvimentista que “as instituições estratégicas que devem ser capturadas são a universidade e o Banco Central”. No que se refere à universidade, avisa que ela precisa ser “capturada” “já que vivemos no capitalismo do conhecimento ou dos técnicos, em que a dominação não é mais pela força, mas pela hegemonia ideológica”. Bresser-Pereira parece saber muito bem por onde sua estratégia deve caminhar do ponto de vista superestrutural; diz que a estratégia fundamental da ortodoxia convencional foi levar os mais brilhantes jovens brasileiros para pós-graduação nas universidades estrangeiras. No que se refere às ciências naturais, ele considera “recomendável”; todavia, na área econômica diz que “tem sido a forma por excelência pela qual o ensino e a pesquisa nesta área de alienaram” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.265). E ainda, o economista avalia que as atividades econômicas de maior valor agregado exigem mão de obra mais qualificada, como gerentes e comunicadores; já as tarefas “padronizadas ou coisificadas” são destinadas aos trabalhadores com baixos salários, estes últimos, segundo ele, abundantes no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.43).

A seguir, abordar-se-á o Novo Desenvolvimentismo de Bresser-Pereira enquanto uma proposta de estratégia nacional de desenvolvimento. Cabe indicar que, para o autor, o novo-desenvolvimentismo abre os anos 2000 evidenciando o esgotamento do Ciclo Democracia e Justiça e culminando com a retomada da bandeira do nacionalismo no Brasil. Esta fora colocada em marcha, especialmente, após a crise financeira de 2008, fato que, segundo ele, marca terminantemente o fracasso da ortodoxia convencional.

2.1.2 O Novo Desenvolvimentismo como pacto nacional

A estratégia neodesenvolvimentista e suas ideias estão sistematicamente apresentadas no livro de Bresser-Pereira *Globalização e Competição*, de 2009, e no artigo *Nuevo desarrollismo y apuntes para una macroeconomía del desarrollo*, em coautoria com Paulo Gala, publicado no nº 102 da *Revista de la Cepal*, de 2010. Intelectual orgânico do empresariado industrial brasileiro, o economista assume que, para formular a estratégia do Novo Desenvolvimentismo, baseou-se em duas experiências históricas que considera bem sucedidas, especialmente porque ambas adotaram estratégias nacionais de desenvolvimento. Primeiro, o nacional-desenvolvimentismo do Brasil do período entre 1930 e 1980, quando se desenvolveu uma ideologia nacionalista e foi possível a efetivação de um pacto nacional que constituiu uma “verdadeira Nação” e tornou o país capaz de construir e manter uma “estratégia nacional de desenvolvimento”. Seu reduto desenvolvimentista justifica-se, ainda, pelo seu apreço pela teoria keynesiana que sustenta o período. No contexto da grande crise da dívida a partir de 1980, o fato principal para Bresser-Pereira (2009, p.81) é que “os países latino-americanos interromperam suas revoluções nacionais e viram suas nações se tornarem desorganizadas e perderem coesão e autonomia; como consequência ficaram sem uma estratégia nacional de desenvolvimento” e acabaram aceitando de forma indiscriminada todas as reformas recomendadas pela ortodoxia convencional, como a liberalização, privatização e abertura das contas de capital. Bresser-Pereira também se utilizou como segundo exemplo para justificar histórica e empiricamente a assertiva de sua estratégia neodesenvolvimentista, a experiência dos “países asiáticos dinâmicos” (BRESSER-PEREIRA, 2010a), que segundo ele, mantiveram-se em crescimento mesmo após a crise de 1980 e que também, atualmente, apresentam taxas de crescimento significativas, graças à existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento e à não subordinação ao receituário da ortodoxia convencional. O autor afirma que mesmo os países desenvolvidos sempre lançaram mão de estratégia nacional de desenvolvimento, e dá o exemplo da Alemanha e Japão. Neste sentido, o economista afirma que todos os países necessitam ter estratégia nacional de desenvolvimento, sendo esta tarefa mais fácil para uns

e mais difícil para outros, o que depende do grau de “autonomia” e “submissão” das elites locais aos países centrais.

Sua estratégia neodesenvolvimentista é destinada aos países de renda média que completaram suas revoluções capitalistas, isto é, países que tenham um Estado nacional e que sejam industrializados e que, “agora dotados de uma ampla classe assalariada, e das instituições básicas necessárias para o crescimento econômico, os países devem provar que são capazes de continuar a crescer rapidamente e gradualmente chegar aos níveis de crescimento dos países ricos” (BRESSER-PEREIRA, 2010c, p.3). Assegura que entre os países em desenvolvimento, que também chama de países de renda média, é necessário diferenciar aqueles cujas elites nacionais têm autonomia e são nacionalistas, daqueles cujas elites nacionais são “dependentes”. Os primeiros, segundo ele, são países em desenvolvimento de “crescimento rápido”, como “China, Índia, Coreia do Sul, Taiwan, Tailândia, Malásia, Indonésia, e mais recentemente, Rússia, Argentina e Vietnã”; e, os segundos, são países em desenvolvimento com “crescimento lento”, como latino-americanos, do Oriente Médio e África Subsaariana (2009, p.45). O que diferencia um grupo do outro é que os de crescimento rápido têm maior capacidade de afirmar os interesses nacionais diante do contexto da globalização. Sua proposta não se destina aos países pobres.

O Novo Desenvolvimentismo de Bresser-Pereira habita o contexto da globalização. Para ele, “o capitalismo global é um sistema econômico mundial cujos componentes básicos são tanto as empresas quanto os Estados-nação soberanos” (2009, p.40). Neste ambiente, não apenas as empresas competem em si. É um ambiente em que os Estados-nação²³ também competem entre si, buscando melhores acordos e espaços comerciais e financeiros para suas empresas nacionais. Critica as teses que advogam a perda de importância dos Estados-nação e insiste em que o que marca o capitalismo contemporâneo é justamente uma acirrada competição entre eles, através de seus governantes, por maiores taxas de crescimento econômico. Esta leitura está no cerne de sua teoria macroeconômica. Bresser-Pereira (2009, p.83) indica que

²³ Bresser-Pereira (2009, p.40-41) conceitua: “Os Estado-nação são entidades políticas soberanas, compostas de três elementos: uma nação, um território e um Estado. Este último, portanto, não pode ser confundido com a nação ou com o Estado-nação (ou com o governo que chefia o Estado). Enquanto a nação é um tipo de sociedade, o Estado-nação, uma unidade política e territorial, o Estado é uma instituição: é o sistema constitucional e a organização que o sustentam; é a lei e o aparelho do Estado. No capitalismo, as nações usam seus Estados como instrumentos da ação coletiva para atingir seus objetivos políticos, entre os quais está sempre a manutenção da própria soberania e o desenvolvimento econômico”.

os governantes serão bem-sucedidos aos olhos do seu povo e internacionalmente se conseguirem alcançar maiores taxas de crescimento do que os países considerados como concorrentes diretos. A globalização é o estágio do capitalismo em que, pela primeira vez, os Estados-nação abrangem o mundo todo e competem economicamente por meio de suas empresas.

Recomenda que o país deve adotar uma política de câmbio e de juros que possibilite oportunidades para suas empresas nacionais exportarem, isto é, deve proporcionar condições para que as empresas nacionais sejam competitivas internacionalmente. Neste sentido, analisa que a “globalização comercial” é uma grande oportunidade para que os países de renda média se desenvolvam e atinjam níveis de crescimento próximos ou superiores aos países ricos. Para Bresser-Pereira, é necessário neutralizar os aspectos negativos da “globalização financeira”, e diz que os Estados não devem utilizar a poupança externa – empréstimos junto aos organismos e bancos internacionais – como política de crescimento, que leva o país a contrair dívidas externas – o que beneficia, segundo ele, apenas os países ricos –, mas utilizar-se da poupança interna, isto é, recursos do próprio país para acelerar o crescimento. Aqui reside um dos elementos principais da estratégia nacional de desenvolvimento, isto é, a política micro e macroeconômica, que deve estar alicerçada nos interesses da Nação (BRESSER-PEREIRA, 2009). E novamente vemos sua perspectiva nacionalista:

O nacionalismo a que estou me referindo – e que interessa ao Brasil – é o nacionalismo da construção do Estado-nação, é a afirmação do interesse nacional nas arenas internacionais competitivas. É o nacionalismo que não tem dúvida alguma de que o dever do seu governo é defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.85).

Obviamente que este apelo à proteção dos interesses nação pode soar para os desavisados como um discurso incluyente e democrático, indiferenciado. Não se pode perder de vista, que sua Nação é guiada pela elite empresarial nacional que coloca o Estado como seu instrumento de dominação, de coordenação política e econômica a favor de seus interesses; e coloca o trabalho – a classe média profissional e os trabalhadores – como fatores de produção e como mercado consumidor interno, portanto, há necessidade de instruí-lo, socializá-los e aculturá-los para os interesses da indústria nacional. Não é um projeto que busca a emancipação humana e o fim das desigualdades de classe. Ao contrário, toma a existência das classes e o capitalismo como naturais e inevitáveis; e concebe as

relações de classe como um jogo de troca de benefícios. É uma estratégia orgânica de dominação do empresariado industrial brasileiro, buscando constituí-lo enquanto burguesia nacional e, para isso, quer lançar na sociedade seus valores nacionalistas e desenvolvimentistas em busca de um consenso, e quer dominar a estrutura estatal e utilizá-la como instrumento de sua predominância política e econômica. Quer alçar lucros não somente no âmbito do ávido e consumista mercado interno, mas também no competitivo mercado externo. Seu Estado deve trabalhar duro na constituição das condições internas de reprodução capitalista, e também deve se lançar no ambiente internacional auferindo acordos econômicos, comerciais e financeiros em prol dos interesses nacionais, isto é, dos interesses do empresariado industrial nacional. Quando esta classe enfim gozar do crescimento, lucratividade e acumulação compatíveis com as taxas dos países centrais, alcançando o *catch up*²⁴ – essa é a promessa neodesenvolvimentista –, aí sim haverá uma brecha para os interesses das classes médias profissionais e trabalhadoras, uma nova fatia do novo bolo. Aos pobres, sua reprodução estará garantida mediante as políticas focalizadas de transferência de renda, bem ao gosto do mote “combate à miséria”. Em suas palavras: “uma das razões centrais pelas quais o capitalismo ainda é a única opção para as organizações socioeconômicas é que os aumentos de produtividade podem ser compartilhados pelos trabalhadores e pela classe média sem reduzir a taxa de lucro” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.72). Não há dúvida de que o etapismo construído por Bresser-Pereira enfoca em primeiro lugar a retomada do desenvolvimento econômico, em segundo os investimentos públicos para a dotação de fatores de crescimento e de infraestrutura econômica e a redução da dívida pública, e por último, se houverem recursos, dar continuidade às políticas de caráter social e de estímulo ao emprego e à incorporação dos mais pobres na produção. Bresser-Pereira ressalta a importância de uma “política de distribuição orientada para o consumo de massa” que envolva a classe média; nisto podemos verificar o crescimento do mercado de serviços de saúde e educação no Brasil contemporâneo que forma hoje um promissor mercado de consumo de massa! Para o economista, “a ideia de mercado interno, que é central para uma visão nacional”, está presente na sua estratégia neodesenvolvimentista. O mercado, para ele, é uma instituição que tem como função a coordenação e o controle dos sistemas econômicos, todavia reflete

²⁴ O processo *catch up* na teoria econômica significa o processo segundo o qual um país de renda média alcança os níveis de desenvolvimento e crescimento econômico dos países ricos.

os interesses em jogo, portanto reconhece que “não são instituições neutras”, “não têm como critério a melhor distribuição de renda”, e não têm “como critério o interesse nacional” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.261); “jamais é um sistema equilibrado de soma zero: sempre existem os que ganham mais” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.61). Ciente das limitações do mercado, o desenvolvimentista keynesiano proclama a necessidade de um Estado regulador como instrumento essencial do Pacto Neodesenvolvimentista.

Vejamos como o economista conceitua sua ideia de estratégia nacional de desenvolvimento na seguinte passagem:

O que é uma estratégia nacional de desenvolvimento? É um conjunto de valores, ideias, leis e políticas orientadas para o desenvolvimento econômico, que levam a criação de oportunidades para que os empresários dispostos a assumir riscos possam investir e inovar. A instituição chave ou o grupo de instituições por trás do crescimento econômico não é a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos, como sugerem os novos institucionalistas, mas a estratégia nacional de desenvolvimento. É menos do que um projeto ou plano nacional de desenvolvimento, porque não é formal; falta-lhe um documento que descreva com precisão os objetivos ou as políticas a serem implementadas para atingir esses objetivos, porque o acordo inerente as classes sociais não tem nem texto nem assinaturas. E é mais do que um projeto ou plano nacional de desenvolvimento porque abrange informalmente o conjunto da sociedade, ou uma grande parte dela; ilumina para todos um caminho a ser trilhado e estabelece certas diretrizes bem gerais a serem observadas; e, embora não pressuponha uma sociedade sem conflitos, exige um razoável consenso quando se trata de competir internacionalmente. É mais flexível do que um projeto, e leva sempre em conta as ações dos oponentes ou concorrentes. Reconhece que o fato que impulsiona o comportamento individual não é apenas o interesse nacional, mas a competição com outras nações. Uma estratégia nacional de desenvolvimento reflete tudo isso. Sua liderança cabe ao governo e aos elementos mais ativos da sociedade civil. Seu instrumento fundamental é o próprio Estado: suas normas, políticas e organização. Seu resultado, quando se estabelece um grande acordo, quando a estratégia se torna realmente nacional, quando a sociedade começa a compartilhar, frouxa mais efetivamente, métodos e objetivos, é a aceleração do desenvolvimento – um período durante o qual o país goza de alta renda per capita e altas taxas de crescimento dos padrões de vida (BRESSER-PEREIRA, 2010c, p.4-5).

Tal como conceituado por Bresser-Pereira, podemos verificar que a estratégia nacional de desenvolvimento assenta-se no campo superestrutural e, mais especificamente, na arena da hegemonia. É uma ideologia²⁵ que precisa ser partilhada pelo corpo social e atravessada pelos diferentes segmentos de classe; todavia, cabe às elites empresariais nacionais elaborá-la. É, portanto, um pacto ideologicamente construído e disseminado – é

²⁵ Para Bresser-Pereira (2007, p.281) ideologia é “um conjunto de ideias e de valores orientados para uma ação política”.

por isso que chamo de Pacto Neodesenvolvimentista. Pela pactuação desta estratégia nacional de desenvolvimento, os empresários, técnicos do governo, trabalhadores e intelectuais articular-se-ão em uma “verdadeira Nação”. O objetivo da estratégia nacional de desenvolvimento é o *catch up*, isto é fazer com que um país de renda média alcance o nível de desenvolvimento e crescimento econômico dos países ricos mediante sua inserção estratégica na competição global. Nesse sentido, é uma estratégia de competição nacional, construída a partir e voltada para interesses nacionais, e tem no Estado o ator que a põe em movimento mediante um conjunto de instituições político-estatais. Assim, não é só no campo das concepções de mundo que a estratégia nacional de desenvolvimento transita, ele é fundamental, mas ainda, seu conteúdo deve estar presente e representado no âmbito do próprio Estado, nas leis, normas e políticas, isto é, na sociedade política. Bresser-Pereira inclui como variáveis fundamentais de uma estratégia nacional de desenvolvimento – e, que são relevantes para a presente tese –, elementos tais como “os meios pelos quais ele incorpora o progresso técnico na produção, o desenvolvimento do capital humano, o aumento da coesão social, resultando em capital social ou em uma nação mais forte” (BRESSER-PEREIRA, 2010c, p.5). Esses elementos, certamente, colocam-se como indicações analíticas para o processo de investigação e estudo documental proposto para esta pesquisa, pois evidenciam que as políticas de expansão da Educação Superior, foco desta tese, são elementos que podem viabilizar a efetivação destas variáveis no âmbito da estratégia nacional de desenvolvimento do Pacto Neodesenvolvimentista.

Bresser-Pereira vai considerar ainda que, no âmbito da estratégia nacional de desenvolvimento, as instituições devem “ser compatíveis com a dotação de fatores da economia” (BRESSER-PEREIRA, 2010c, p.5). Tais instituições são classificadas por ele como instituições de curto prazo, que são as políticas públicas, e instituições permanentes, que são as leis e instituições propriamente ditas. Vemos, portanto que o economista compreende que as políticas públicas, mesmo que de caráter transitório precisam estar voltadas para a dotação dos fatores da economia, dentre os quais se situa a formação da classe profissional, intelectual, trabalhadora e científica – todas tarefas, por excelência, da Educação Superior.

A concepção neodesenvolvimentista de Bresser-Pereira acerca do Estado compreende-o como um “instrumento” da “ação coletiva” – todavia já evidenciamos seu caráter de classe: do segmento empresarial da indústria nacional. Bresser-Pereira (2009,

p.47) afirma que sua estratégia nacional de desenvolvimento “supõe a existência de um Estado desenvolvimentista – ou seja, um Estado que faz do desenvolvimento econômico uma de suas preocupações centrais”. Este Estado deve criar as condições normativas, legais, políticas e acordos nacionais e internacionais que busquem “criar oportunidades lucrativas de investimentos para os empresários” (2009, p.47). Na esteira de sua orientação keynesiana, Bresser-Pereira opõe-se ao “fundamentalismo de mercado” da ortodoxia convencional buscando mostrar que os governos, mediante a estrutura estatal, têm papel central na condução do processo de desenvolvimento econômico através

da definição de instituições necessárias ao desenvolvimento capitalista, como a garantia da propriedade e dos contratos, a proteção de indústria nacional, e os mais variados sistemas de estímulo ao investimento produtivo, e também através da institucionalização de educação pública universal que permita o aumento da produtividade da economia (BRESSER-PEREIRA, 2006b, p.205).

Aproximamos-nos aqui das orientações do economista burguês no que tange à Educação Superior. É possível observar nos seus escritos a institucionalização de uma educação pública universal como uma das funções do Estado na dotação de condições para o aumento da produção econômica. Obviamente que sua concepção de universalização não se coloca no marco beveridgiano de prestação pública de serviços sociais públicos com caráter universal de acesso e gratuidade. Seu discurso de educação pública universal está enredado na perspectiva de descentralização da política social formulada por ele já nos tempos da Reforma da Gestão Pública de 1995, cunhada por analistas críticos como “contrarreforma”²⁶. Portanto, no contexto da estratégia neodesenvolvimentista temos que os serviços sociais e científicos devem ser contratados tanto de organizações públicas não-estatais quanto de empresas privadas. Pode-se analisar, neste âmbito, grande similaridade da política social neodesenvolvimentista com a política social neoliberal. Bresser-Pereira afirma que os partidos PSDB e PT, que chegaram ao poder, equivocaram-se ao entender que para conquistar justiça e diminuição da desigualdade social seria necessário aumentar a despesa pública no campo social que, a partir da redemocratização, culminou num aumento de 10% do PIB com gastos sociais e levaram a poucos resultados. Argumenta que o erro estava contido em seu pressuposto: “o pressuposto de que o desenvolvimento econômico

²⁶ Este conceito foi utilizado em várias pesquisas no campo das políticas sociais, como com Elaine Behring, Kátia Lima, e outros.

estava assegurado” (2007, p.36), sendo que, desde 1980, o crescimento econômico estava quase-estagnado. Ao compensar o crescimento dos gastos sociais com grande aumento dos juros transferidos pelo Estado à classe rentista, a “estratégia de distribuição via gasto social era intrinsecamente limitada. Além do aumento dos juros, ela levou a uma carga tributária altíssima, de 35% do PIB” (2007, p. 37). Bresser-Pereira (2007, p.73) constrói o conceito de “populismo econômico” para indicar o fenômeno que “ocorre sempre que o governo, para agradar aos eleitores, gasta mais do que arrecada”. Nesta avaliação Bresser-Pereira reafirma sua concepção de desenvolvimento como resultado de um processo de crescimento econômico, assegurando que “hoje está mais claro do que nunca que a diminuição da desigualdade só ocorrerá quando o desenvolvimento econômico for retomado e as empresas voltarem a absorver a oferta ilimitada de mão de obra que caracteriza a economia subdesenvolvida e dual do Brasil” (2007, p.37). A perspectiva privatista da política social se coloca na análise que Bresser- Pereira faz da intervenção estatal dos últimos anos, veja-se:

Desde 2003, assistimos à estagnação e retrocesso na esfera federal, enquanto a reforma avança nos governos estaduais e municipais. Estagnação na reforma das estruturas, com ampliação do número de organizações baseadas em formatos tradicionais – vide o aumento do número de ministérios e secretarias de Estado, a criação de sete novas universidades com o mesmo formato institucional das atuais e enrijecidas universidades públicas federais ou tentativa de impor formatos rígidos a entidades dotadas de algum grau de autonomia. O retrocesso é claro quanto à organização do serviço público – concursos, política salarial, extensão de benefícios a aposentados, politização dos cargos de confiança. [...] A consequência disso é o agravamento de uma tendência perversa na administração pública burocrática – a de tornar as avaliações de desempenho meramente formais, igualando todos os avaliados nos níveis mais altos (BRESSLER-PEREIRA, 2007, p.110).

Aproximando-nos do objeto de pesquisa vemos que, do ponto de vista da Educação Superior, Bresser-Pereira parece indicar o intervencionismo do Estado na coordenação de medidas que construam uma classe profissional e trabalhadora necessária ao desenvolvimento da indústria e do mercado interno nacionais, contudo não avaliza que a expansão se firme mediante ampliação das instituições federais, cujo modelo considera um retrocesso à reforma institucional do Estado. O Estado de Bresser-Pereira é uma instituição voltada ao desenvolvimento econômico; “um Estado forte do ponto de vista fiscal, administrativo e de legitimidade política” (2007, p.107), não é necessariamente um Estado social. Aqui temos mais um horizonte analítico para o exame das Políticas de expansão da

Educação Superior a ser desenvolvido neste estudo. O Estado tem papel central, por um lado, na garantia da operação do mercado e, por outro em “prover as condições gerais para a acumulação de capital, como educação, saúde, transporte, comunicações e infraestrutura energética” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.94). Todavia, indica que o Estado deve investir nesses setores estratégicos para o crescimento econômico, mas deve contar com o setor privado nacional na promoção destes bens e serviços, pois, para ele, o empresariado nacional tem recursos e capacidade gerencial para isso. “O novo-desenvolvimentismo compreende que, em todos os setores em que exista uma razoável competição, o Estado não deve ser um investidor; ao contrário, deve se concentrar em defender e garantir a concorrência” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.94). Vemos aqui que importantes políticas sociais como educação e saúde são colocadas no interior do Pacto Neodesenvolvimentista como condições gerais da acumulação capitalista e que são considerados setores em que é possível e desejável que sua promoção se dê no âmbito da competição intercapitalista.

Em outra passagem, Bresser-Pereira diz que a ortodoxia convencional tem “caráter socialmente discriminatório, favorecendo apenas os ricos e a parte mais educada da classe média profissional, enquanto impõe perdas às classes médias empresarial, profissional, e aos pobres” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.30). Nestes termos, podemos identificar que seu discurso indica que é necessário construir oportunidades para as classes médias profissionais e empresariais e aos pobres, e temos aqui um indicativo do público alvo para as políticas de expansão da Educação Superior! Vemos que estes segmentos – classes médias e pobres – formam, por um lado, a classe profissional e trabalhadora que sustenta a mão de obra disponível no país e, por outro, constituem o grande mercado consumidor interno do Brasil – “consumo que depende principalmente dos salários” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.32). Sua concepção acerca dos diferentes segmentos de classe, compreende-os fortemente enquanto fatores de produção, cada qual com sua função no processo de desenvolvimento econômico, sendo que, como parte do grande Pacto Neodesenvolvimentista, cada um deve compreender-se como tal e desempenhar seu papel. Nos termos do economista:

O desenvolvimento, hoje, depende de uma grande e informal aliança entre empresários do setor real, técnicos públicos e privados e trabalhadores – dos detentores, portanto, dos três fatores fundamentais do desenvolvimento econômico: capital e capacidade empresarial, conhecimento técnico e organizacional, e força de trabalho. Uma Nação só se constrói quando um acordo desse tipo existe. Um acordo que não impeça conflitos internos, mas que garanta a

solidariedade básica necessária para uma Nação (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.298-299).

Cabe questionar aqui se o conjunto de políticas públicas sociais e econômicas que vêm sendo desenvolvidas nos últimos anos não estaria direcionado para esta perspectiva. A análise dos conteúdos das intenções governamentais postas nas políticas de expansão da Educação Superior pode indicar: uma vinculação as concepções neodesenvolvimentistas no que se refere à dotação de fatores de produção e constituição de um mercado de consumo de massa interno, no campo da infraestrutura; e a construção ideológica da Nação no campo superestrutural; isto, pensando-se no público alvo a que se destinam tais políticas. Evidentemente que as políticas de transferência de renda efetivadas pelos governos petistas, especialmente o Programa Bolsa Família, encerram em si a constituição de um mercado consumidor, dotando-o de recursos financeiros – mesmo que ínfimos individualmente, mas robustos coletivamente – para a satisfação de suas necessidades básicas pela mediação do consumo. O mesmo pode ser considerado da Educação Superior, cujo volume de recursos colocados pelo governo em circulação mediante políticas como o PROUNI e o FIES, avaliza o acesso às demandas por Educação Superior mediada pelo consumo dos serviços de Educação Superior disponíveis no mercado interno nacional, impulsionando o que poderíamos chamar de um “consumo de massa de Educação Superior”. Veja-se que esta ideia está no núcleo do Pacto Neodesenvolvimentista: “um elemento da nova estratégia nacional de desenvolvimento é o da construção de uma sociedade de consumo de massa” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.299). Isto, verdadeiramente, já caminha a passos largos no Brasil contemporâneo.

Por fim, e ainda no que se refere à política social, Bresser-Pereira não economiza seus argumentos ao afirmar que os grandes gastos sociais do Estado contribuíram, mas muito pouco, para diminuir o quadro de pobreza e de desigualdade no Brasil. A “única solução” para a desigualdade e para a concentração de renda, para ele, está em conquistar a retomada do desenvolvimento econômico que absorva o “excedente estrutural de mão de obra” ou a “oferta ilimitada de mão de obra” e que possibilite que “os salários cresçam com o aumento da produtividade” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.43).

2.1.3 Evidências do Pacto Neodesenvolvimentista no Brasil

Após a compreensão dos elementos e componentes que encerram em si o Pacto Neodesenvolvimentista arrolado por Bresser-Pereira, cabe apontar as evidências do surgimento deste pacto que o economista já consegue visualizar no Brasil do século XXI.

Bresser-Pereira evidencia que o governo Lula alavanca os passos rumo ao neodesenvolvimentismo. A partir de 2006, observa as mudanças da estratégia de desenvolvimento operadas por Guido Mantega à frente do Ministério da Fazenda e com Luciano Coutinho no BNDES. Igualmente avalia que o governo Dilma Rousseff vem aprofundando o compromisso com as “forças desenvolvimentistas – os empresários industriais, os trabalhadores e uma parcela de classe profissional”. E indica: “um novo e amplo pacto político está se formando no Brasil. Vamos esperar que leve o Brasil mais depressa para o desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2010c, p.2). Ele diz que a Argentina contemporânea já está utilizando-se de “uma estratégia que se aproxima do novo-desenvolvimentista” (BRESSER-PEREIRA, 2009, p.217).

Em artigo publicado na revista *Nueva Sociedad* em 2010, Bresser-Pereira (2010b) divulga suas ideias neodesenvolvimentistas e avalia que o Brasil já tem avançado em termos de direcionamento da política econômica, especialmente no que se refere ao intervencionismo estatal dos governos do PT. Segundo sua avaliação, a expansão do mercado interno tem sido incentivada com políticas de aumento do salário mínimo e da extensão do Programa Bolsa-Família; durante a crise financeira de 2008, o BNDES e outros bancos estatais implementaram políticas anticíclicas ampliando empréstimos às empresas nacionais; houve uma tímida diminuição das taxas de juros; e o governo passou a dar mais apoio a grupos empresariais brasileiros. Por outro lado, evidencia que o governo continua a utilizar as políticas ortodoxas de “taxas de juros ainda altas e taxa de câmbio sobre-avaliada, ou, em outras palavras, baseada em déficit público e em déficit em conta corrente – duas políticas perversas que levaram o Brasil a perder mercado externo e que vem freando o investimento e o crescimento da economia brasileira” (BRESSER-PEREIRA, 2010b, p.60).

No que se refere à sua ideia de sociedade civil – constituída pelos grupos de empresários industriais nacionais e seus representantes intelectuais e institucionais – Bresser-Pereira avalia que o Novo Desenvolvimentismo ainda não se tornou hegemônico, sendo dominante apenas entre alguns grupos de empresários industriais. Afirma que a ortodoxia convencional, neoliberal e globalista, ainda é hegemônica no país, mas que tanto sua Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento quanto sua estratégia política novo-desenvolvimentista já estão consolidadas teoricamente. Cita, ainda, como marco da disseminação do Novo Desenvolvimentismo no plano político as *Dez teses sobre o novo desenvolvimentismo* aprovadas em maio de 2010.

A estratégia neodesenvolvimentista implica em retomar a Ideia de Nação no país. Segundo ele,

Se nos anos 1980 eu e muitos outros afirmávamos que o grande problema que o país enfrentava no plano político era a crise do Estado e, no plano econômico, a crise da dívida externa, hoje sugiro que o grande obstáculo político que o país enfrenta está no enfraquecimento da Nação brasileira, e o grande obstáculo econômico, na aceitação da ortodoxia convencional para orientar a política macroeconômica do país (2007, p. 18).

Ao analisar a crise financeira dos anos 2000, nas linhas finais de *Globalização e Competição*, Bresser-Pereira (2009, p.220) assegura:

Essa crise, porém, representa também uma oportunidade para os economistas revisarem sua ciência e construírem uma teoria econômica mais histórica e mais prática, e – o que é mais importante – para os cidadãos e políticos se unirem no Estado democrático com o objetivo de reformar o capitalismo – buscando organizar a sociedade no sentido do desenvolvimento econômico, político, social e sustentado.

Como se este resultado fosse objetivamente possível na órbita do capital!

Bresser-Pereira, contando com a colaboração de Theuer, analisa os anos de governo petista e afirma que os mandatos de Lula seguiram o caminho novo-desenvolvimentista apenas no campo da política social e que o governo Dilma vem implementando as medidas novo-desenvolvimentistas também no plano macroeconômico. É relevante aqui citar a passagem em traçam tal análise, de modo a evidenciar seus argumentos, veja-se:

No Brasil, o presidente *Lula tentou construir um acordo social para o desenvolvimento, envolvendo trabalhadores, empresários, lideranças sociais e a burocracia estatal*. A criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) foi a iniciativa formal nesse sentido. A adoção de uma política industrial mais ativa, o fortalecimento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a retomada das políticas de apoio às empresas nacionais foram claramente políticas desenvolvimentistas. O mesmo pode ser dito da decisão de criar o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). *O governo Lula, no entanto, foi incapaz de enfrentar o problema das altas taxas de juros e da taxa de câmbio sobreapreciada*. Lula assumiu o governo em meio a uma crise financeira que levava a taxa de câmbio para R\$ 3,95 por dólar e, durante todo o seu governo, essa taxa não deixou de apreciar-se, confirmando a tendência à sobreapreciação cíclica da taxa de câmbio. Ao encerrar seu mandato, a taxa de câmbio estava em R\$ 1,65 por dólar – uma taxa incompatível para que o país continuasse a desenvolver-se de forma economicamente sustentável, fortalecendo sua indústria de produtos manufaturados. O crescimento econômico foi satisfatório e superávits em conta-corrente materializaram-se nos primeiros anos do governo Lula, mas isso se deveu, principalmente, a um forte aumento dos preços das *commodities* combinada com *competentes políticas distributivas*. *A diminuição da desigualdade econômica ocorreu, sobretudo, devido ao aumento real do salário mínimo de 54%, o que garantiu uma demanda doméstica para a indústria de transformação*. Dado o fato de que a taxa de crescimento praticamente dobrou no governo Lula, vários antigos desenvolvimentistas interpretaram tal fato como um sinal de um crescimento *wage-led* e rejeitaram as teses novo-desenvolvimentistas. Logo, porém, o mercado doméstico também foi abastecido por importações e, no último ano do governo Lula, a indústria de transformação voltou a entrar em crise. *O país havia aumentado o mercado interno*, mas, em seguida, devido ao câmbio sobreapreciado, entregou-o aos países concorrentes, em particular à China. A grande realização de Lula, além do aumento do salário mínimo, foi *a redução da pobreza por meio de programas de transferência de renda*. Assim, a taxa de pobreza absoluta que, entre 1992 e 2002, variava entre 28 e 31% da população, caiu para 24,8% em 2005 e para 14,2% em 2009¹⁷. *O governo não chegou a ser novo-desenvolvimentista do ponto de vista macroeconômico, mas o foi na política industrial e na política social*. A presidente Dilma Rousseff, ao contrário de seu antecessor, reconheceu os obstáculos centrais ao desenvolvimento econômico brasileiro apontado pela macroeconomia estruturalista do desenvolvimento: a taxa de juros muito superior à internacional e a taxa de câmbio cronicamente sobreapreciada. Apoiada por um presidente do Banco Central identificado com os interesses nacionais, ela liderou uma nova política macroeconômica baseada na solução desses problemas. *Hoje, o Brasil está no caminho novo-desenvolvimentista também na área macroeconômica*, mas o governo continua incapaz de taxar a exportação de *commodities* – uma condição para a neutralização da doença holandesa e a obtenção de altas taxas de crescimento. Tal fato mostra *a dificuldade que o governo enfrenta na condução de um novo acordo desenvolvimentista, a qual provém da relativa dependência e fragilidade da burguesia nacional industrial* (enfraquecida pela desindustrialização e desnacionalização nos anos neoliberais) e da força de uma nova e moderna burguesia agrícola apoiada ideologicamente pelo neoliberalismo (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p.825-826 – grifos meus).

Enfim, cabe aos pesquisadores do campo social e econômico investigar e acompanhar o desenvolvimento do Pacto Neodesenvolvimentista na sociedade brasileira, buscando evidenciar suas estratégias de reprodução e construção de consensos, sua

processualidade no âmbito das políticas econômicas e sociais governamentais e trazer subsídios para seu enfrentamento. Esta tese busca dar esta contribuição no campo das políticas de expansão da Educação Superior.

2.2 O “social” no interior do Pacto Neodesenvolvimentista

A plataforma neodesenvolvimentista vai incluir a dimensão social como um dos elementos indispensáveis para o desenvolvimento econômico. Esta é uma das diferenças fundamentais posta pelos neodesenvolvimentistas em relação ao antigo nacional-desenvolvimentismo, que relegava a dimensão social a segundo plano. O Novo Desenvolvimentismo vai resgatar a perspectiva de “crescimento com equidade”, tal como proposta pela CEPAL nos anos 1980.

A partir da análise dos textos dos neodesenvolvimentistas, suas concepções e orientações, pôde-se evidenciar uma agenda clara para a política social no interior do Pacto Neodesenvolvimentista. Esfumada pelo discurso de combate a pobreza, de superação da desigualdade, de inclusão social, de incorporação dos setores excluídos e de retomada da intervenção social do Estado, a lógica colocada pelo projeto neodesenvolvimentista vai delimitar uma nova modalidade de política social, centrada, por um lado, na implementação de medidas redistributivas voltadas à inclusão de amplos setores populacionais ao consumo de políticas sociais, consubstanciando o que chamo aqui de inclusão social via consumo de massa, e por outro, conformando um modelo de política social como fator de crescimento econômico. Esta plataforma da política social neodesenvolvimentista, funda um novo Estado, intitulado aqui de Estado mediador consumidor, visto que passa a ser um grande consumidor dos bens e serviços sociais mercantilizados. A identificação das determinações colocadas para a política social no interior da estratégia neodesenvolvimentista torna-se de fundamental importância para a análise do objeto de pesquisa desta tese, em especial por evidenciar algumas questões e indicações analíticas como: tendências que esta corrente vem impondo ao Estado e às políticas sociais, em que se insere a Educação Superior e as políticas

implementadas para sua expansão; verificar a compreensão da política social enquanto um sistema intersetorial e evidenciar os campos e áreas que a política neodesenvolvimentista vem priorizando do ponto de vista do gasto social e dos objetivos socioeconômicos; e ainda, identificar o lugar em que os neodesenvolvimentistas inserem a política social no âmbito de sua estratégia de recomposição da acumulação capitalista nacional.

Cabe ressaltar que o entendimento aqui arrolado tem como pressuposto a compreensão de que as políticas sociais respondem ao conjunto de necessidades sociais humanas, quais sejam: saúde, moradia, alimentação, educação, saneamento, previdência, inclusão digital, entre outros. Todas essas demandas são historicamente construídas, portanto, no devir histórico, essas necessidades humanas se reconfiguram, desaparecem e/ou novas são criadas, concomitante ao grau de desenvolvimento da sociedade. Compreende-se, ainda, que as políticas sociais são tanto públicas quando privadas, isto é, existem instituições prestadoras de serviços sociais com institucionalidade pública estatal (genuinamente pública e gratuita), públicas não estatais (sem fins lucrativos, todavia, privadas; e pagas ou filantrópicas) e privadas (com fins lucrativos e pagas). Por exemplo, no campo da política social de saúde, temos tanto instituições públicas estatais (postos de saúde, Unidades de Pronto Atendimento - UPAs, etc.), quanto públicas não estatais (a exemplo dos hospitais filantrópicos), e instituições privadas (clínicas e hospitais particulares, planos de saúde). O mesmo ocorre na política social de Educação Superior, composta por um conjunto de instituições públicas estatais (universidades e institutos federais, estaduais e municipais), quanto públicas não estatais (universidades confessionais, por exemplo), e instituições privadas (faculdades, centros universitários e universidades privadas). Esta consideração igualmente cabe às demais áreas e setores de políticas sociais. Observe-se, então, o debate dos neodesenvolvimentistas neste campo.

Marcio Pochmann é um dos economistas novo-desenvolvimentistas que abordam a perspectiva social deste projeto. Além de robustecer a corrente neodesenvolvimentista com diretrizes e concepções voltadas ao combate à pobreza e à desigualdade, resgatando o intervencionismo estatal, Pochmann vem publicando um sem-número de artigos, livros e capítulos de livros, sobretudo a partir de 2001²⁷, onde afirma e demonstra a operação de

²⁷ O currículo de Marcio Pochmann na Plataforma Lattes do CNPQ registra 112 artigos publicados em periódicos, 44 livros publicados/organizados, 113 capítulos de livros, 162 artigos em jornais de notícias e muitas outras publicações em anais de eventos. Efetivamente, sua atuação tem se utilizado fortemente dos “aparelhos privados de hegemonia” do meio acadêmico e na mídia para a publicização de suas ideias neodesenvolvimentistas. Os veículos em que publica abarcam

uma inflexão na política nacional, na primeira década do século XXI. Segundo ele, “a nova economia política ganhou dimensão até então inédita e contribuiu decisivamente para a melhora socioeconômica generalizada no país” (POCHMANN, 2012a, p.1). Na esteira de Bresser-Pereira, Pochmann e outros neodesenvolvimentistas entendem que a crise do capitalismo globalizado, iniciada em 2008, representa uma grande oportunidade para os países latino-americanos e caribenhos constituírem-se numa “nova maioria política capaz de sustentar o desenvolvimento da região em novas bases econômicas, sociais e ambientais” (POCHMANN, 2012b, p.16). Os escritos de Pochmann parecem estar fundados em uma grande preocupação ético-política com a desigualdade social e com a preservação do meio ambiente. Sua proposta tem como núcleo a refundação do Estado dos países da região como condição básica para um “novo salto desenvolvimentista” que compatibilize o desenvolvimento econômico com o social.

Não obstante os obstáculos históricos e limites impostos ao avanço do sistema de bem-estar social, os países da região possuem, atualmente, a inédita oportunidade política de consolidar o rumo de um novo desenvolvimento, capaz de combinar melhora econômica com avanço social. O futuro socialmente justo e economicamente sustentável torna-se possível a partir de uma maioria política que assuma o protagonismo de conceber, junto com o povo, o que historicamente lhe foi negado: o bem-estar coletivo (POCHMANN, 2012b, p.21).

Relevante aqui trazer novas determinações ao conceito neodesenvolvimentista de Estado. O projeto aponta para a consolidação de um “Estado neo-intervencionista” (DINIZ, BOSCHI, 2013). Seu papel não se coloca mais como produtor direto de bens e serviços, como um “Estado-empresário” (OREIRO, PAULA, 2009) tal como ocorreu no contexto do nacional-desenvolvimentismo. E ainda, assegura-se que o projeto novo-desenvolvimentista não propõe a redução do tamanho do Estado, mas sim a sua *reconstrução* “tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido” (OREIRO, PAULA, 2009, p.6). O escopo de sua intervenção está na coordenação econômica e social, isto é,

O neo-intervencionismo representa, assim, um modelo híbrido de coordenação econômica efetuada de maneira centralizada e a partir do mercado. Nesse sentido,

desde os ligados as correntes críticas até as agências burguesas. Seus estudos giram em torno do mundo do trabalho e, mais recentemente, as políticas sociais do governo petista e os impactos das políticas de transferência de renda na classe trabalhadora.

a nova modalidade de intervenção não representa uma volta ao estado produtivo, mas apenas um maior grau de coordenação estatal da esfera econômica, com maior espaço para as atividades de regulação e controle, com esquemas de intervenção na esfera da produção que não ocupam papel central, senão estratégico (DINIZ, BOSCHI, 2013, p.32).

E ainda, cabe ao Estado conduzir

uma estratégia nacional de desenvolvimento que promova políticas voltadas ao progresso técnico e a introdução de novas técnicas de produção, o desenvolvimento de mecanismos nacionais de financiamento do investimento com poupança doméstica, políticas econômicas redutoras de incertezas inerentes ao mundo financeiramente globalizado e o desenvolvimento de instituições específicas adequadas ao desenvolvimento (como o desenvolvimento do capital humano através da educação pública) (OREIRO, PAULA, 2009, p.6 – grifos no original).

A conceituação do Estado também pode ser encontrada no texto de Bresser-Pereira e Theuer (2012), publicado na revista Economia e Sociedade, onde apresentam um “tipo ideal” de “Estado novo-desenvolvimentista” indicando uma lista de políticas que o Estado deve seguir, dentre as quais, seu papel na produção, no planejamento, sua função estratégica, responsabilidade fiscal, política de juros, de câmbio e de inflação, fundamentação teórica, desenvolvimento social, entre outros. Dizem que “um Estado novo-desenvolvimentista não tem necessariamente de seguir todas as políticas aqui apresentadas – estas podem ser pensadas como um tipo ideal –, mas deve ter uma estratégia de desenvolvimento nacional apoiada por uma coalizão política desenvolvimentista” (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p.824). Bresser-Pereira e Theuer caracterizam o “Estado novo-desenvolvimentista” evidenciando suas diferenças em relação ao Estado liberal e ao Estado nacional-desenvolvimentista: o Estado liberal é um Estado mínimo, voltado apenas para a garantia dos direitos civis e para o cumprimento dos contratos e não deve intervir na economia, deixando para o mercado sua própria regulação; o Estado nacional-desenvolvimentista foi intervencionista direto; seu objetivo era a promoção do desenvolvimento econômico, buscando a superação da dependência dos países ricos, e suas estratégias vinculavam-se à promoção da indústria interna, mediante a industrialização substitutiva de importações e a exportação de bens manufaturados. Este Estado inseriu-se na economia como regulador e produtor, defendia “uma melhor distribuição de renda, mas não tinha uma política de bem-estar social” (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p.822); Já o

Estado novo-desenvolvimentista é uma instituição adaptada aos novos tempos, ao “pós-neoliberalismo”, ao capitalismo global cujo jogo econômico gira em torno da competição entre Estado-nação. Continua tendo como sustentação as ideias keynesianas e estruturalistas, contudo sua fundamentação teórica está assentada na Macroeconomia Estruturalista do Desenvolvimento de Bresser-Pereira. O Estado novo-desenvolvimentista, para Bresser-Pereira e Theuer (2012, p.812), “compete com outros países no quadro da globalização, aproveita melhor um mercado interno capitalista, é democrático e deve ser social ou inclusivo”. No que se refere ao plano econômico, tal como indicado no subcapítulo anterior, o Estado novo-desenvolvimentista tem papel estratégico na condução da política macroeconômica – taxa de câmbio competitiva, controle da taxa de juros e do déficit público – e na regulação dos mercados financeiros. No âmbito político, exige a formação de um acordo político, articulando diferentes segmentos de classes, ao que chamei de Pacto Neodesenvolvimentista, tendo como adversários os capitalistas monopolistas e rentistas e os interesses estrangeiros. Além disso, no plano social, o Estado novo-desenvolvimentista quer ser “um Estado que, além de desenvolvimentista, seja de bem-estar social” (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p.824), isto é, “pretende ser também um desenvolvimentismo ‘social’ – um desenvolvimentismo que também está preocupado com a distribuição mais igualitária de benefícios na sociedade” (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p.822), para o que lança mão de um conjunto de políticas sociais e redistributivas. Ao contrário dos escritos de 2007 e 2009 analisados no subcapítulo anterior, neste texto de 2012 em coautoria com Theuer, Bresser-Pereira traz novas determinações à sua concepção de desenvolvimento, qual seja: “O desenvolvimento para os novos-desenvolvimentistas é visto não só como crescimento econômico e a industrialização, mas também como a redução das desigualdades sociais e melhoria no padrão de vida da população” (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p.823). É possível afirmar, assim, que a incorporação do “social” como um elemento constituinte do neodesenvolvimentismo não é dada nas primeiras formulações, produzidas pelo seu fundador, o economista Bresser-Pereira. Mas que é incorporado ao discurso ao longo de sua construção teórico-política, no decorrer da década de 2000, com a colaboração de outros economistas neodesenvolvimentistas.

De fato, é a partir de 2005, com o livro *Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*, organizado por João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renaut Michel (2005), que o social entra mais centralmente na pauta

neodesenvolvimentista. No livro, artigos de economistas keynesianos vão abordar diferentes elementos do processo de desenvolvimento brasileiro trazendo contribuições e propostas voltadas ao crescimento com distribuição de renda. Para tal, dedicaram-se a questões relativas ao pleno emprego, à soberania nacional no quadro de globalização e competição regional e mundial, analisaram as causas da concentração de renda, do desemprego, da exclusão social e da estagnação econômica no Brasil. De suas análises, os diversos autores trazem elementos que avigoram a perspectiva redistributiva do projeto neodesenvolvimentista, evidenciando que “o crescimento econômico deve ser tratado como o principal objetivo da política econômica para minorar o problema estrutural da desigualdade no Brasil” (SILVA, MICHEL, 2005, p.179). Suas alternativas redistributivas e de crescimento giram em torno de propostas relativas a políticas de tecnologia e emprego, microcrédito como política de geração de emprego e renda, modernização do sistema financeiro brasileiro, debatem a questão da dívida pública, questões macroeconômicas, aumento dos gastos públicos em infraestrutura para geração de empregos, entre outras. Dizem: “talvez o mais importante seja não deixar que a agenda nacional perca o foco na questão distributiva. Tanto tempo de negligência com os aspectos sociais nos abriga a priorizar o combate às desigualdades” (SILVA, MICHEL, 2005, p.186). O artigo de Salm (2005), que trata do tema do desemprego e exclusão social, critica as perspectivas que dão prioridade às políticas assistencialistas e focalizadas nas populações mais pobres em detrimento de políticas com potencial redistributivo. Pôde-se evidenciar, tal como será mostrado ao longo das páginas que se seguem, que a noção de redistribuição passa pelo crescimento da renda como forma de acesso ao bem estar e, deste modo, tem-se que a perspectiva de desigualdade se refere à desigualdade de renda, portanto a desigualdade na posse dos meios de pagamento necessários à compra dos bens e serviços que satisfaçam as necessidades de bem-estar social – evidencia-se aqui o alicerce ideopolítico que sustenta a política neodesenvolvimentista de redistribuição com base no crescimento da renda. Em Salm (2005, p.195) podemos encontrar uma definição acerca da ideia de crescimento com redistribuição, veja-se:

“Crescimento com redistribuição” consiste, portanto, em canalizar os recursos propiciados pelo crescimento para investimentos que venham a elevar a produtividade tanto dos segmentos atrasados como das atividades que atendam às necessidades básicas e, dessa forma, promover a inclusão social, seja pelo lado da

geração de empregos de melhor qualidade, seja pela ampliação do acesso dos mais pobres a bens e serviços essenciais por meio da queda em seus preços relativos.

Neste ambiente, Aloizio Mercadante Oliva é um novo-desenvolvimentista que tem importante atuação no campo político e ligação à figura de Lula e aos governos petistas. Em sua tese de doutorado, defendida em 2010 no Instituto de Economia da UNICAMP e dedicada a Lula, Mercadante Oliva analisou os dois mandatos do ex-metalúrgico e assegurou que as bases do Novo Desenvolvimentismo ali foram implantadas no Brasil, especialmente no campo social. Não obstante as suas mais de quinhentas páginas parecerem um relatório de governo, trazem importantes contribuições para compreender os pressupostos neodesenvolvimentistas e as articulações entre as políticas econômicas e sociais implementadas na gestão federal no período. Mercadante Oliva defende a tese segundo a qual “no governo Lula as políticas de distribuição de renda e de inclusão social ganham uma **centralidade** antes completamente inexistente” (MERCADANTE OLIVA, 2010, p.19 – grifos no original). Neste sentido, indica que, ao contrário do nacional-desenvolvimentismo – que ajuizava que as desigualdades sociais seriam resolvidas pelo mercado de trabalho e pelo desenvolvimento econômico, sendo que as políticas de cunho social deveriam ser implementadas de forma compensatória e marginal, com investimento apenas em educação universal –, as bases do Novo Desenvolvimentismo se diferenciam, pois têm atuação “sistemática e enfática” do Estado, buscando combater a exclusão social. Mercadante Oliva assegura que o modelo de Estado que vem se delineando com os governos petistas está rompendo com a perspectiva economicista presente tanto no neoliberalismo quanto no desenvolvimentismo, os quais marginalizaram o campo social. Segundo ele, o Estado neodesenvolvimentista é

uma espécie de produto híbrido que preserva a função do Estado de guardião do marco macroeconômico e resgata, da concepção desenvolvimentista, suas prerrogativas como instância de regulação das relações econômicas e de orientação e planejamento do desenvolvimento econômico e social. Além disso, incorpora ao modelo de intervenção, como um terceiro e essencial componente, a regulação do processo de distribuição da renda, ausente em ambos os modelos anteriores, e que expressa o compromisso do Estado com o combate à pobreza e com o esforço de homogeneização social do país (MERCADANTE OLIVA, 2010, p.238-239).

Dando prosseguimento ao debate, para a análise do objeto de pesquisa da presente tese, é relevante identificar a concepção neodesenvolvimentista de Política Social. Pochmann (2012) vai compreendê-la a partir do que chama de “políticas de segurança social” e caracteriza-a em três grupos: políticas de proteção social, em que inclui a previdência, a assistência social e a saúde; políticas de promoção social, ou seja, as políticas de educação, cultura e trabalho; e, políticas de infraestrutura social, formada pelos campos da habitação, urbanismo e saneamento. Já Oreiro e Paula (2009) diferenciam duas qualidades de políticas sociais: programas sociais universalizantes, ao que incluem educação e saúde; e programas focalizados, onde citam os programas de renda mínima. Estas últimas são identificadas por estes neodesenvolvimentistas como políticas compensatórias, as quais, segundo eles,

vieram para ficar na agenda de política governamental, dado o seu forte e comprovado *efeito positivo sobre a renda dos segmentos mais desassistidos, ensejando melhorias na distribuição de renda*. Programas como bolsa-família devem ser ampliados e aprimorados, mas deve-se ter consciência que têm efeitos limitados. Ou seja, devem ser vistos como soluções emergenciais necessárias e complementares e não soluções permanentes (OREIRO, PAULA, 2009, p.12 – grifos meus).

No que se refere à organização dos sistemas de políticas sociais, Pochmann afirma que as alterações socioeconômicas que despontam com a transição para a sociedade pós-industrial, exigem que as políticas sociais públicas se organizem segundo uma concepção de “integração orçamentária e intersetorial”, articuladas por “ações matriciais no plano territorial” (POCHMANN, 2012b, p.19). Critica a descontinuidade das políticas sociais e afirma que o clientelismo e o paternalismo que reinam nas instituições públicas prestadoras de serviços sociais “terminam por obstruir a perspectiva necessária da emancipação social e econômica da população beneficiada” (POCHMANN, 2012b, p.20). Outros neodesenvolvimentistas como Diniz e Boschi (2013, p.29), igualmente assinalam que as políticas sociais devem desvincular-se do seu histórico assistencialismo, argumentando que a “ênfase no caráter assistencialista da política social encontra-se defasada”. No mesmo caminho, Mercadante Oliva (2010, p.159) assevera que a categoria distintiva da gestão novo-desenvolvimentista é a ação sistemática e enfática da “intervenção reguladora do Estado na distribuição da renda social”. Isto é, o Pacto Neodesenvolvimentista compreende

que é importante a consolidação das leis sociais nos países. Quando analisa as estratégias necessárias à afirmação das bases neodesenvolvimentistas no Estado brasileiro, Mercadante Oliva (2010, p.477) indica que

Um dos primeiros passos, nesse sentido, é a chamada Consolidação das Leis Sociais. Ela deve envolver um esforço de regulamentação de programas que foram criados nos últimos, para transformá-los em políticas de Estado, de caráter estável e duradouro, com fontes próprias de custeio que não concorram com as fontes originais de financiamento da seguridade social.

Neste sentido, pode-se observar que o Pacto Neodesenvolvimentista já avança sobre a sociedade política e busca alternativas para a manutenção das já criadas estruturas neodesenvolvimentistas. Asseveram, ainda, ser necessário modernizar e racionalizar recursos e procedimentos estatais. Neste campo, a orientação vai à esteira gerencial de Bresser-Pereira da década de 1990 e toma a lógica do custo-benefício, da eficácia e efetividade, como parâmetros da gestão das políticas públicas, além é claro, da perspectiva de descentralização do Estado, com a transferência de serviços sociais e científicos a instituições não-estatais e a afirmação de parcerias público-privadas e medidas de privatização; cabe ressaltar que o discurso novo-desenvolvimentista coloca-se contra as privatizações, contudo, um olhar mais atento encontra a privatização camuflada na implementação de concessões, parcerias público-privadas e, bem recentemente, nos leilões das bacias de petróleo, que privatizam os recursos naturais do país, entre outros.

Considerando as observações do neodesenvolvimentista Pochmann sobre a política econômica e a política social dos governos petistas, suas análises vão afirmar que há uma mudança significativa de orientação estratégica destes governos sob os auspícios do novo-desenvolvimentismo:

A recuperação do papel do Estado a partir do governo Lula se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar à luta pela superação do subdesenvolvimento, cujos resultados positivos começaram rapidamente a aparecer com o crescimento econômico duas vezes maior que na década de 1990 (com a consequente volta ao posto do 8º PIB mundial), combinado com a redistribuição da renda, sobretudo na base da pirâmide social, e elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional (44% em 2010). Para isso, foi necessário recompor as empresas e bancos estatais, ampliar o universo de funcionários públicos por substituição dos terceirizados na execução das políticas de Estado e inovar as ações públicas, como nos casos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para infraestrutura, do Programa Nacional de Habitação Popular (Minha Casa, Minha Vida), da exploração do petróleo no pré-sal, do alargamento da saúde, da educação, eletrificação, entre

tantos outros exemplos. O Brasil emergiu com vontade própria e a capacidade de se reorganizar em torno de um novo projeto de desenvolvimento nacional foi liderada por importante convergência política conduzida pelo governo Lula (POCHMANN, 2011, p.17).

Pochmann admite que a forte ênfase nas políticas sociais adotadas pelos governos petistas e recomendadas pelos novo-desenvolvimentistas não tem meramente objetivos sociais. Ao contrário, enfatiza que a dinâmica econômica nacional está profundamente relacionada ao comportamento do gasto social público, ao passo que, ao possibilitar o acesso a bens e serviços sociais mediados pelo consumo – isto é, mediante políticas públicas que promovem o acesso população aos serviços sociais privados de saúde e educação e a transferência direta de renda para alavancar o consumo – o conjunto de políticas sociais públicas acaba por fortalecer o setor privado deste e de outros segmentos. Portanto, serve aos dois lados da moeda: “o gasto social, ao mesmo tempo em que representa uma ferramenta fundamental na promoção da coesão da sociedade brasileira, torna-se cada vez mais o multiplicador da incorporação pelo mercado de consumo” (POCHMANN, 2011, p.19). E mesmo, considera como uma política inclusiva que facilita o acesso das camadas populares ao consumo de bens e serviços sociais, a política de inserção de amplos segmentos populacionais ao sistema bancário e de crédito. Nisto incluem-se as mais diferentes formas de financiamento popular, como na área da habitação, com o Programa Minha Casa, Minha Vida e, até mesmo, na Educação Superior pelo programa Fundo de Financiamento Estudantil, o FIES. Carneiro (2013, p. 201) avaliou que o crescimento econômico teve grande investida a partir de 2004, impulsionado pelo aumento do consumo das famílias. O primeiro elemento responsável pelo fenômeno seria o incremento do crédito, “ajudado por inovações financeiras importantes, como o crédito consignado”. O segundo fator que contribuiu para a indução do aumento do consumo interno foi o aumento da renda. “Essa melhoria na distribuição, por sua vez, decorre de fatores associados ao gasto público e, mais diretamente, às transferências e ao incremento real do salário mínimo” (CARNEIRO, 2013, p.204). Os resultados da inserção dos segmentos de baixa renda no sistema financeiro, segundo Pochmann (2011, p.27) trouxe os seguintes resultados:

A presença das operações de crédito no total do Produto Interno Bruto cresceu de 24,2%, em 2002, para 45%, em 2009. Com isso, o volume de recursos pertencente aos financiamentos às pessoas físicas foi multiplicado por mais de 4 vezes entre

2003 e 2009 [...]. Também no âmbito das operações de crédito cabe ressaltar o avanço do financiamento para a habitação que subiu de 25,7 bilhões, em 2004, para 80 bilhões, em 2009.

No mesmo sentido, Cepêda (2012, p.85) vai considerar que a estratégia novo-desenvolvimentista que “combina políticas de crescimento com políticas de distribuição”, sendo as últimas o “epicentro do projeto e acompanhadas de políticas de estímulo produtivo”, vão dar um “*plus*” no processo desenvolvimentista. Cepêda indica que o consumo e a renda popular têm um papel estratégico no processo de desenvolvimento social e econômico, cujo estímulo deve ser propiciado mediante políticas voltadas à *transferência direta* renda, que impactam “na inclusão dos segmentos de exclusão mais radical ao universo de uma economia monetarizada” (CEPÊDA, 2012, p.85) e à transferência indireta de renda, via bens, serviços e patrimônio, os quais “produzem inclusão desses atores na apropriação de maiores cotas de bem-estar e qualidade de vida, mas também ampliam a consciência de Sujeito político (portador e demandador de direitos) (CEPÊDA, 2012, p.85). Segundo essa autora (2012, p.86), as políticas de transferência de renda, tanto direta quando indireta, têm uma funcionalidade múltipla: econômica e política, isto é,

econômica – pois aquecem mercado, servindo como meio de dinamismo e estímulo à produção industrial, comércio, serviços (a via do consumo de massa é, em boa medida, parente do modelo mercado interno do velho desenvolvimentismo); e *política* – pois ao incluir como consumidor ou proprietário, a lógica dessa inserção, inicialmente econômica, assenta-se no princípio do direito e da cidadania, como parcela do contrato social que possibilita requerer a promoção do bem-estar como uma das tarefas do Estado.

Com isto, podemos observar que, o discurso que avaliza uma “generalizada melhoria do quadro social” permite evidenciar uma tendência da política social brasileira do século XXI, no contexto neodesenvolvimentista, que se pode chamar de inclusão social via consumo de massa. Isto, pois, o mote das políticas de transferência de renda, assim como modalidades de bolsas de estudos no ensino superior, pagamento de leitos em hospitais privados, subsídio para financiamentos, entre outras políticas públicas voltadas a este tipo de inclusão social, retratam que o acesso aos bens e serviços sociais considerados no âmbito das necessidades humanas e no escopo da cidadania, vem sendo possibilitado não pela operacionalização direta do Estado na sua provisão, dentro da esfera pública estatal e gratuidade, caracterizado por um Estado provedor, mas sim vemos que as políticas públicas

sociais passam a viabilizar este acesso mediante a utilização de recursos públicos para compra de vagas, bens e serviços dentro do setor privado: temos aí a fundação de um novo Estado, que poderíamos chamar de Estado mediador consumidor. Verifica-se, assim, uma tendência geral no neodesenvolvimentismo: o Estado é o grande consumidor dos bens e serviços sociais mercantilizados.

A lógica do que aqui se chama de inclusão social via consumo de massa, está presente nas análises de neodesenvolvimentistas, como em Pochmann (2012a, p.1) quando diz que “as evidências do processo de expansão do bem-estar são expressão do padrão de inclusão possibilitado pela ampliação do consumo”. Guido Mantega, outro neodesenvolvimentista, fez uma avaliação no mesmo sentido: “Eu chamo esse novo ciclo de social-desenvolvimentismo porque é um crescimento que ocorre concomitantemente ao aumento da renda da população, aumento do poder aquisitivo e fortalecimento do mercado de massa” (VALOR ONLINE, 2007). Os neodesenvolvimentistas Diniz e Boschi (2013, p.29-30) pensam da mesma forma, indicando que a incorporação social “deve ser entendida hoje como uma dimensão central do processo de desenvolvimento, quanto mais não fora, pelo fato de que essas políticas significam a incorporação de amplos segmentos ao consumo, favorecendo, assim, uma dinâmica de crescimento orientada para o mercado interno”.

Mercadante Oliva utiliza-se de Celso Furtado para fundamentar a ação social do Estado neodesenvolvimentista e colabora para a compreensão aqui avalizada de política social enquanto inclusão social via consumo de massa. Segundo Furtado, para resolver o problema da pobreza é necessário que a população participe do processo de distribuição de renda, isto é, “é necessário estar *habilitado* por títulos de propriedade e/ou pela inserção qualificada no sistema produtivo” (FURTADO, 1992, p. 55 – grifo meu). Para Furtado, nas sociedades subdesenvolvidas este “processo de habilitação” encontra-se bloqueado, porque nesses países há um problema estrutural que exclui extensas parcelas da população do consumo e das oportunidades, assim como existe uma condição de “privação original” do acesso a direitos como moradia, educação de qualidade, saúde, terra, entre outros, que acaba por criar um círculo vicioso de reprodução da pobreza de geração em geração. Segundo Furtado, esta questão estrutural não pode ser enfrentada somente pelo crescimento econômico e pela mediação do mercado. Nas palavras de Furtado (1992, p. 55), a “pobreza em massa, característica do subdesenvolvimento, tem com frequência origem em uma situação de privação original do acesso à terra e à moradia. Essa situação estrutural

não encontra solução através dos mecanismos dos mercados”. O rompimento deste ciclo vai depender de medidas ativas do Estado no sentido de eliminar o chamado “bloqueio do processo de habilitação”. Aqui se pode evidenciar um dos elementos de sustentação da perspectiva que chamo de inclusão social via consumo de massa, considerando que a exclusão é entendida por esta corrente como exclusão do mercado de consumo, portanto, seu oposto, a inclusão, deve ser a inclusão no mercado de consumo. O cidadão não é portador de direitos, mas é consumidor e proprietário. Esta leitura leva a crer que o pensamento neodesenvolvimentista entende que o atendimento das necessidades humanas de indivíduos e famílias deve ocorrer via o consumo dos bens e serviços que respondam a tais necessidades, e não via a garantia e provisão pública, estatal e gratuita, que é pressuposto ético-político na análise aqui desenvolvida. Cabe ao Estado, na perspectiva neodesenvolvimentista, garantir formas através das quais os indivíduos e famílias possam comprar os bens e serviços sociais que satisfaçam suas necessidades humanas. Para tanto, a perspectiva de intervenção social estatal deve garantir mecanismos de distribuição da renda social não mediante a provisão direta e gratuita do Estado, mas ele criando as condições para que tanto os indivíduos sociais e famílias quando o próprio Estado consumam bens e serviços sociais disponibilizados no mercado pelas empresas privadas e instituições públicas não-estatais. O Estado deve se colocar como indutor, mas não como o gestor direto das instituições prestadoras de serviços sociais, delegadas as responsabilidades de gestão institucional aos gestores das instituições não-estatais e privadas, ao que se inclui a definição dos padrões de qualidade e de prestação dos serviços sociais, com parcas e limitadas medidas de fiscalização pública. É neste sentido que se vê as políticas sociais públicas dos governos petistas, tais como: políticas de valorização salarial e de renda mínima, isenções, subsídios fiscais e gasto social público em serviços privados de saúde, educação, saneamento básico, habitação, entre outros. Aqui se inserem, também, as políticas de incentivo e promoção à entrada no mercado de trabalho, como as políticas de Educação Superior e capacitação profissional, por exemplo; afinal, na sociedade neodesenvolvimentista a inclusão social ocorre via consumo de bens e serviços sociais que satisfaçam as necessidades humanas, portanto, as políticas sociais precisam colocar os meios de pagamento necessários para tal – diga-se, dinheiro – nas mãos da população. Portanto a política social neodesenvolvimentista é uma política que inverte os direitos de cidadania em direitos do consumidor. A propalada melhoria do bem-estar social, associada à expansão do gasto social

público, o estímulo ao crédito popular ao consumo e à produção, valorização e ampliação do poder de compra do salário mínimo, aquecimento do mercado de trabalho, entre outros, que os dados dos governos petistas apontam, significam efetivamente que a família brasileira passou a ter meios para pagar plano de saúde, universidade e escola privadas, financiamento habitacional, financiamento de carro, entre outros, mesmo que a custa do endividamento desenfreado. Veja-se o que diz Mercadante Oliva (2010, p.159) a este respeito:

Então, desbloquear o processo de habilitação supõe democratizar o acesso à propriedade, como forma de redistribuição da capacidade potencial de geração de renda e do direito de se apropriar dela. Supõe, também, universalizar o acesso à educação pública de qualidade, como mecanismo de capacitação tecnológica e científica dos trabalhadores, de desenvolvimento do seu potencial humano e de ampliação das oportunidades de inserção no sistema produtivo. Além disso, dada a tendência à concentração da produção, do capital e da renda, inerente à lógica do mercado, o desbloqueio do processo de habilitação implica a intervenção reguladora do Estado na distribuição da renda social. Evidentemente, esse processo pode ser mais amplo e profundo à medida que o dinamismo da economia e seu padrão tecnológico permitam expandir a produtividade agregada e o emprego e sustentar a trajetória de expansão da renda social.

Mercadante Oliva (2010, p.18) ainda defende que o governo Lula implementou várias medidas de distribuição de renda e inclusão social, “destinadas a combater aquilo que Celso Furtado havia definido como o ‘bloqueio do processo de habilitação’”.

Por outro lado, e contraditoriamente à homilia da centralidade da ação social estatal, vê-se que o discurso da estratégia neodesenvolvimentista leva a crer que a adoção de uma estratégia nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento econômico com equidade social vai depender de que as taxas de crescimento econômico sejam mantidas em patamares elevados, de modo a garantir recursos para reduzir as desigualdades sociais, tanto do ponto de vista do financiamento das políticas sociais, quanto da ampliação do mercado de trabalho e elevação do salário mínimo, decorrentes do fortalecimento do mercado interno. Como afirmam Oreiro e Paula (2009, p.11-12),

na perspectiva novo-desenvolvimentista o crescimento econômico é condição necessária mas não suficiente para resolver o problema da miséria e da desigualdade social que marca a sociedade brasileira. Maior crescimento econômico permite gerar mais empregos e ao mesmo tempo elevar a arrecadação tributária que pode ser utilizada na implementação de programas sociais.

No que se refere ao financiamento das políticas sociais, os neodesenvolvimentistas criticam a regressividade da lógica tributária dos países latino-americanos²⁸. Pochmann diz que a regressividade onera mais os pobres do que os ricos, potencializando a desigualdade que se origina na distribuição primária de renda e riqueza. Oreiro, Sicsú, Paula e Michel também compartilham da ideia de que só um sistema progressivo de tributação seria capaz de reduzir as desigualdades de renda e riqueza – contudo, “as desigualdades menores devem permanecer. Afinal, os indivíduos e as empresas têm capacidades diferentes” (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2005, p.XLI). Por outro lado, Mercadante Oliva (2010, p.476) alerta que não é possível prever

se o provável aumento da receita tributária, nos próximos anos, permitirá sustentar a expansão do gasto social sem comprometer a estabilidade econômica e o equilíbrio fiscal, tornando viável a desejada consolidação da rede de políticas de combate à pobreza e de inclusão social, assim como um maior investimento em saúde e educação, como proporção do PIB, áreas sociais em que se encontram os principais gargalos para um desenvolvimento sustentado de longo prazo e para a melhoria contínua das condições de vida e cidadania da população brasileira.

Os neodesenvolvimentistas carecem de um consenso no que se refere às fontes de financiamento da política social neodesenvolvimentista. Mesmo indicando a progressividade, no âmbito da sociedade política ainda não foi possível um consenso e uma reforma no sentido da regressividade. Ainda do ponto de vista do financiamento das políticas sociais redistributivas, Mercadante Oliva já em 2010 havia indicado o importante papel dos recursos do Pré-Sal para dinamizar a política social brasileira, diz ele: “seria conveniente canalizar boa parte desses recursos para essas finalidades, de modo a financiar o salto de qualidade que a educação e a pesquisa em ciência e tecnologia demandam” (MERCADANTE OLIVA, 2010, p. 493). Neste sentido, a recente decisão de Dilma de destinar percentual dos *royalties* do Pré-Sal para a educação, insere-se mais nas recomendações neodesenvolvimentistas do que nas manifestações populares de junho de 2013. Tem-se

²⁸ A regressividade se caracteriza pela tributação maior sobre os contribuintes de menor poder aquisitivo, e a progressividade ocorre quando a participação do contribuinte aumenta na medida em que aumenta sua renda. No Brasil, a carga tributária para o financiamento da Seguridade Social é arrecadada em grande parte mediante tributos indiretos, ou seja, é composta pelos tributos que incidem sobre os bens e serviços comercializados, ao invés da tributação direta incidente sobre a renda e o patrimônio, estas últimas que são fontes de custeio com baixa expressão no contexto do financiamento das políticas de Seguridade Social. É por isso que, no Brasil, o sistema tributário é altamente regressivo, onerando mais as populosas classes trabalhadoras do que os ricos (BOSCHETTI, SALVADOR, 2009).

aqui, novamente, a incorporação das demandas populares no interior do Pacto Neodesenvolvimentista.

E ainda, pode-se evidenciar nesta corrente, uma concepção que pode ser chamada de política social como fator de crescimento. As políticas sociais neodesenvolvimentistas têm como foco o que Diniz e Boschi (2013, p.40) muito claramente indicam da seguinte forma:

De fato, a possibilidade aberta pela inclusão social como sustentáculo deste modelo é vista como fundamental, tanto no sentido de permitir uma *alternativa de crescimento voltada ao mercado interno* e à qual se alia o tamanho da população, quanto no sentido de *direcionar o crescimento para aqueles setores e regiões menos favorecidos* e, portanto, com mais potencial para a implementação de esforços paralelos em termos de melhoria de infraestrutura, indústria e outros. Em outras palavras, *a política social seria a alavanca para a revitalização do capitalismo nacional e uma re-estruturação de setores da população e de regiões com capacidade de atração de investimentos* (grifos meus).

Entende-se que os neodesenvolvimentistas despertaram para o potencial econômico do mercado interno brasileiro, tal como seu principal intelectual Bresser-Pereira havia alertado. Sendo um país de grandes proporções populacional e territorial, a inserção do contingente populacional historicamente à margem das benesses do desenvolvimento da sociedade representou um grande impulso ao capitalismo nacional, consubstanciado na criação de medidas para sustentar um consumo de massa. Dentre as medidas, grande parte insere-se no escopo das políticas sociais neodesenvolvimentistas, como diz Mercadante Oliva (2010, p.29),

A transferência massiva e condicional de renda, o acesso ao crédito para consumo e produção e à terra, a sistemática e substantiva ampliação no poder de compra do salário mínimo, o acesso facilitado à moradia popular, o investimento em serviços públicos destinados aos setores populares, como o Luz para Todos, a ampliação das oportunidades na área educacional, além de muitas outras vertentes da política social, contribuíram decisivamente para a forte dinamização do mercado interno de consumo de massa, verificada no governo Lula, que teve papel decisivo na alavancagem da demanda agregada e no impulso ao crescimento econômico.

Mercadante Oliva (2010, p.20) avalia que, de fato, o Governo Lula seguiu o receituário neodesenvolvimentista, segundo o qual a política social pública deve ser utilizada para dinamizar o mercado interno. Ele avalia que o governo do ex-metalúrgico inseriu o

social como um dos “eixos estruturantes do Novo Desenvolvimentismo brasileiro”, o que representou um momento ímpar na história do desenvolvimento econômico brasileiro. Para Mercadante Oliva (2010, p.20), no Governo de Lula “o crescimento econômico é acompanhado por um substantivo, consciente, sistemático e bem-sucedido esforço de distribuição de renda, incorporação dos excluídos ao mercado de consumo e ampliação das oportunidades para os segmentos mais pobres da sociedade”. Neste campo, entra em cena o papel dos gastos sociais públicos como fator de incremento do consumo interno. A significativa ampliação dos gastos sociais estatais operada nos governos petistas teve potencial de dinamizar a economia capitalista nacional, segundo Mercadante Oliva, (2010, p.476) “em virtude da grande importância dos complexos industriais e de serviços nas áreas sociais, de sua participação nas compras governamentais e de seu impacto direto e indireto na geração de emprego e renda”.

O gasto público durante o governo Lula, e especialmente durante o governo Dilma, pode ser caracterizado consumista. No período, puderam-se observar grandes obras de infraestrutura, altos investimentos, incentivos e financiamentos voltados à construção de hidrelétricas e rodovias, expansão da exploração de madeira, minérios, pecuária e monocultura da soja e cana de açúcar, alargamento da produção das *commodities* como o etanol, a soja e a pecuária. Tais intentos não ocorreram sem impactos no meio ambiente e superexploração dos recursos naturais do país, além do tencionamento com as comunidades tradicionais e locais. Não obstante o discurso segundo o qual os governos petistas teriam estancado o processo de privatizações no país, pode-se analisar que o modelo neodesenvolvimentista de privatização ocorre em forma de “concessão”, mediante, por exemplo, as Parcerias Público-Privadas (PPPs). O caso das rodovias é emblemático, pois o Estado investe grandes quantias de recursos para a construção e recuperação de linhas rodoviárias e depois repassa para a iniciativa privada explorar os ativos²⁹. E ainda, o gasto público é direcionado para a desoneração tributária do capital produtivo, tal como a redução do IPI de produtos da linha branca e automóveis. Todas estas são, sem dúvida, medidas pródigas para o capital.

²⁹ “Com esse pacote de concessões de rodovias e ferrovias, transfere-se à iniciativa privada a manutenção, construção e exploração de 7,5 mil quilômetros de rodovias e 10 mil quilômetros de ferrovias, sem contar com a incorporação de aeroportos e portos, em processo de efetivação. Os investimentos são da ordem de R\$ 133 bilhões para um período de 25 anos, sendo que R\$ 79,5 bilhões serão investidos nos primeiros cinco anos. O braço financeiro do Estado, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES, financiará 80% dos projetos. Para acompanhar a privatização foi criada uma agência reguladora: a Empresa de Planejamento e Logística (EPL)” (IHU, 2012).

Por outro lado, o economista Pedro Paulo Zahluth Bastos levanta a questão de que a política de inclusão e redistribuição talvez não sustente o desenvolvimento econômico no longo prazo. Segundo ele, “parece irrealista supor que, em uma economia capitalista, o critério do benefício social orientará sempre as decisões de política econômica” (BASTOS, 2012, p. 796), e conclui,

Embora a redistribuição de renda e a redução das desigualdades possam ser finalidades prioritárias da política econômica, é pouco provável que se sustentem por muito tempo como os motores mesmos do desenvolvimento capitalista. A própria ativação de um círculo virtuoso entre redistribuição de renda e expansão do mercado interno de massas pressiona os estrangulamentos da estrutura produtiva e logística e, dadas as descontinuidades de escala de oferta, exige a expansão dos investimentos adiante da demanda corrente. Com isso, surgem pressões sobre o orçamento fiscal que concorrem com novas solicitações redistributivas sobre o gasto social. Essa concorrência é pequena nos estágios iniciais de expansão do investimento público (e dos subsídios ao investimento privado), mas tende a agravar-se com o tempo (BASTOS, 2012, p. 795-796).

Na ampla pesquisa realizada junto à produção dos intelectuais deste projeto, não foi encontrado material que trate especificamente e/ou que discuta em profundidade a questão da Educação Superior. Foi possível encontrar nos escritos dos neodesenvolvimentistas tão só algumas considerações acerca da Educação Superior, todavia, sempre que abordada, ela esteve vinculada aos debates do Estado e das políticas sociais e também como fator de produção no interior do processo de desenvolvimento econômico. Tais elementos são importantes indicações para a análise do material de pesquisa empírica desta tese. Pochmann, por exemplo, identifica que as políticas públicas devem reorientar-se para responder ao novo perfil populacional do Brasil, constituído pelo envelhecimento etário, pelo aumento das famílias monoparentais, chefiadas por mulheres ou idosos, e registra que o conhecimento se tornou um elemento estratégico na sociedade contemporânea, especialmente, no que se refere à geração de riqueza e de renda. Aqui se pode evidenciar aonde Pochmann aloca a Educação Superior. Compreendendo que a contemporaneidade transita de uma sociedade urbano-industrial para a sociedade pós-industrial, Pochmann trabalha com a ideia de que os indivíduos deveriam ingressar mais tarde no mercado de trabalho, tendo antes que passar pela Educação Superior. Em suas palavras: “no curso da nova sociedade pós-industrial, a inserção no mercado de trabalho precisa ser gradualmente postergada, possivelmente para o ingresso na atividade laboral somente após a conclusão

do ensino superior, com idade acima dos 24 anos” (POCHMANN, 2012b, p.23). Para ele, cabe ao fundo público garantir tal feito. Ele indica, ainda, que a Educação Superior deve sintonizar-se com as demandas postas na contemporaneidade pelo setor terciário das economias, que ele chama de trabalho imaterial, setor que vem sendo responsável por grande parte do número de ocupações. Para ele, “o conhecimento, e não mais a força física, torna-se importantíssimo na ampliação das novas fontes de geração de riqueza com o uso disseminado do trabalho imaterial” (POCHMANN, 2012b, p.23). Portanto indica que, com as profundas transformações ocorridas no modo de produção capitalista do século XXI, e a emergência da sociedade pós-industrial baseada na economia do conhecimento, o trabalho igualmente passa a ser resignificado, incorporando o saber no seu interior. Pochmann (2013, p.1) trás indicações da relevância dos sistemas de Educação Superior no novo quadro societário:

Com a elevação das competências laborais e a possível ampliação da expectativa de vida para próximo de 100 anos, expande-se a demanda pela formação por toda a vida e rompe-se a lógica educacional do século passado comprometida somente com as fases mais precoces da vida humana (crianças, adolescentes e alguns jovens).

Em sentido semelhante, Oreiro e Paula (2009) incluem a Educação Superior no desígnio dos *fatores de produção*, como uma instituição que deve estar adequada às necessidades do desenvolvimento, em especial tratando-se do desenvolvimento de capital humano adaptado ao modo de produção contemporâneo. Veem, também, a Educação Superior como uma alternativa de inclusão e enfrentamento da desigualdade social. Para eles, as “políticas sociais e educacionais – entendidas como instrumentos para a inclusão formal de segmentos da população à margem da sociedade brasileira – são elementos centrais no enfrentamento da questão das fortes desigualdades presentes no País” (OREIRO, PAULA, 2009, p.11-12). No mesmo caminho, Cepêda (2012, p.85) assevera a necessidade de fortalecer o que chama de “conjunto das forças produtivas – aqui entendidas como somatório de conhecimento, capacidades e autonomia”. Já Sicsú, Paula e Michel (2007) asseguram que uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo exige que sejam combinadas políticas macroeconômicas, consistentes com políticas de longo prazo nos campos da política educacional, política industrial, política científico-tecnológica, entre outros. Assim, os neodesenvolvimentistas vêm chamando para o Estado a responsabilidade

em promover a Educação Superior. No texto de Cepêda é que se encontrou uma passagem que trata mais especificamente das políticas de expansão da Educação Superior. A autora diz que tanto as políticas de expansão da Educação Superior quando as políticas afirmativas têm uma determinada “funcionalidade inclusiva”, que significa “empoderar simbolicamente, capacitar instrumentalmente e canalizar institucionalmente o fluxo de demandas dos distintos atores, possibilitando uma mudança da estrutura de poder político e de suas formas de operacionalização” (CEPÊDA, 2012, p.86). Tem-se aqui uma articulação da Educação Superior, não só do ponto de vista estrutural, ligada à potencialização dos fatores produtivos necessários à economia globalizada, ao setor de serviços, ao desenvolvimento do mercado interno, à inserção da população no mercado de trabalho e de consumo; mas também uma articulação da Educação Superior do ponto de vista superestrutural, alocando-a como elemento educativo-cultural, com capacidade de construção da consciência necessária a afirmação do Pacto Neodesenvolvimentista. Veja-se o que disse Cepêda (2012, p.85-86):

Em termos de redistribuição estratégica de potência social (*empowerment*, como na direção proposta por Amartya Sen), surgem as atuais políticas de democratização de acesso à educação superior, proporcionada pelas políticas de expansão de vagas e instituições públicas (ReUni e malha de instituições técnicas superiores), financiamento de mensalidades para alunos de baixa renda no sistema privado (ProUni) e proposição de novos mecanismos de seleção/ingresso (Enem, Sisu e Reserva de Vagas). A educação pode produzir uma mutação de longo prazo e de profundo alcance por gerar mobilidade social, inclusão política e simbólica, transformação das balizas cognitivas do conhecimento e da expressão da cultura.

Deste modo, não é só no plano econômico que a política social neodesenvolvimentista tem proficuidade, mas igualmente no interior do Pacto Neodesenvolvimentista o gasto social público do Estado novo-desenvolvimentista tem conveniência, tendo em vista que o “acordo desenvolvimentista dentro da coalizão de classes também não é, necessariamente, permanente. Ele precisa ser constantemente reconstruído, pois a possibilidade de que ele se desfaça ou rache está sempre presente” (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p.23). Assim, “o aumento dos gastos sociais é crucial para este Estado, porque, no quadro da democracia, os eleitores exigem do Estado o aumento de gastos em educação, saúde, assistência social e seguridade social” (BRESSER-PEREIRA, THEUER, 2012, p.814). Neste mesmo intuito, pode-se evidenciar que o jogo político de

coalizões e troca de benefícios, próprios da consolidação do Pacto Neodesenvolvimentista já alertado por Bresser-Pereira, também faz parte da construção do conjunto de políticas sociais, como indicam Diniz e Boschi (2013, p.30) na passagem abaixo:

as políticas nessa área vão fundamentalmente depender da forma como são implementadas, do jogo político entre os atores que estão encarregados de executar as políticas, da natureza das coalizões de governo que se logra estabelecer para o suporte a uma plataforma desenvolvimentista.

É relevante indicar, ainda, que a concepção neodesenvolvimentista acerca do combate à pobreza não se coloca apenas no interior dos Estados-nação, ao contrário extrapola para o nível das relações econômicas globais, para os processos de dependência e exploração entre os países e reitera sua perspectiva anti-imperialista traçando estratégias para uma mudança de inserção dos países de renda média no contexto global. Pochmann, por exemplo, avalia que há deslocamento da “unipolaridade” estadunidense na dinâmica econômica mundial, a partir da crise de 2008. Desde então, a reorganização mundial desloca a centralidade para a China, na Ásia, e reaparecem os países com grandes dimensões populacionais e geográficas no cenário mundial, como Brasil, Índia, Rússia, África do Sul e a própria China (grupos de economias emergentes que formam o chamado BRICS). Este quadro, para ele, resulta no resurgimento de uma “multicentralidade geográfica mundial”, “policentrismo” ou “novas centralidades geoeconômicas dinâmicas”, como denomina, para o qual se tornam de extrema importância as políticas de integração inter e suprarregional. Para Pochmann, este novo quadro global representa a possibilidade de construção de um “novo padrão civilizatório”, desde que estes países consigam constituir-se estrategicamente em novas centralidades mundiais e que se construam enquanto uma “maioria política” em torno de um desenvolvimento que seja capaz de evitar as disparidades econômicas entre os países. Isto é,

a conexão dessa totalidade nas transformações mundiais requer o resgate da cooperação e integração supranacional em novas bases. A começar pela superação da antiga divisão do trabalho entre países, assentada na reprodução do passado (menor custo de bens e serviços associado ao reduzido conteúdo tecnológico e valor agregado dependente do uso trabalho precário e da execução em longas jornadas sub-remuneradas). Com isso, o desenvolvimento poderia ser efetivamente global, evitando combinar a riqueza de alguns com a pobreza de outros (POCHMANN, 2012b, p.17).

A partir deste estudo, pôde-se evidenciar que os elementos do projeto neodesenvolvimentista acerca do desenvolvimento social apresentam-se de forma extremamente contraditória, e é justamente nesta contradição que reside sua potencialidade construtora de hegemonia, pois os elementos de sua proposta incorporam: por um lado, as históricas bandeiras dos movimentos populares e setores críticos mais radicais; e por outro, no mesmo movimento, congregam as demandas das elites empresariais e setores da direita. Numa mescla de esquerda, centro esquerda, socialdemocracia e direita liberal, cabe evidenciar que seu sincretismo político (não se sabe se mais à direita ou mais à esquerda, tendo em vista a inflexão operada nos partidos de esquerda no século XXI) se mostra competente para a consolidação do acordo nacional em torno do Pacto Neodesenvolvimentista. Seu projeto para as políticas sociais acaba despolitizando os processos socio-históricos de sua conquista, ao levá-las para dentro do Pacto Neodesenvolvimentista. Ao plantar os sentidos da inclusão social via consumo de massa no âmbito das políticas sociais, as demandas populares são levadas para o interior do Estado neodesenvolvimentista, retorcendo o significado histórico de construção da cidadania social alicerçada no dever da provisão pública, estatal e gratuita, e, no mesmo movimento, acabam conquistando o consentimento e o conformismo de diferentes segmentos de classe e, conseqüentemente sua adesão ao Pacto Neodesenvolvimentista, o que pode estar contribuindo para o enfraquecimento dos movimentos populares e sindicais mais combativos. Como disse Cepêda (2012, p.86), “a inclusão é termo (se não moeda) de extremo valor e poder na construção dos compromissos sociais” e conclui: “as políticas públicas mudaram de rumo, redefinindo prioridades e instrumentos a ponto de permitir a legítima suposição de um novo pacto social em andamento” (p.87) Pode-se inferir, ainda que o consumo popular de bens e serviços sociais, impulsionado pelas políticas estatais, serve aos interesses de acumulação do capital, por um lado, e promove uma cultura empreendedora que responsabiliza indivíduos e famílias pelo acesso mercantil de seu bem-estar social, trazendo novamente a questão social para o foro privado e tentando desvinculá-la de sua raiz estrutural comum, isto é, ao processo de produção e reprodução do capital e suas formas de exploração e concentração.

Enfim, são estes os elementos que se pretende desvendar no campo das políticas de expansão da Educação Superior implementadas nos governos petistas. E ainda, deixo aqui as portas abertas para pesquisadores, profissionais e militantes tecerem suas considerações e contribuírem para que evidenciemos os rebatimentos do Pacto Neodesenvolvimentista nas demais áreas de políticas sociais.

3. A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO BRASIL NO SÉCULO XXI

A Educação Superior no Brasil vem num processo de crescimento contínuo. Sua expansão acompanhou o devir sócio-histórico do país, sendo impulsionada e impulsionando o desenvolvimento econômico-produtivo e a dinâmica política e ideocultural de cada período. Este capítulo procurará resgatar o processo de expansão da Educação Superior, identificando as políticas sociais implementadas no Brasil pelos governos petistas que a viabilizaram, e buscando evidenciar tendências desta expansão e aspectos que possam revelar os sentidos para os quais apontam a expansão da Educação Superior no período de 2002 a 2011, nos marcos dos objetivos desta tese. Para tanto, serão analisados seus indicadores estatísticos.

Cabe ressaltar que se utilizou dos dados estatísticos dos Censos da Educação Superior disponíveis no sítio eletrônico do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Tendo em vista o recorte histórico-analítico desta tese, isto é, os governos petistas do século XXI³⁰, considerou-se identificar e analisar os dados dos seguintes Censos: Censo da Educação Superior 2002 – ano anterior ao primeiro mandato de Lula; Censo da Educação Superior 2006 – ano final do primeiro mandato e anterior ao segundo mandato de Lula; Censo da Educação Superior 2010 - ano final do segundo mandato de Lula e anterior ao primeiro de Dilma; e, Censo da Educação Superior 2011 – primeiro ano do mandato de Dilma. Até o momento da elaboração desta tese, os dados dos Censos de 2012 não estavam disponíveis na base de consulta do INEP, e os dados de 2013 ainda não tinham sido coletados³¹.

³⁰ Primeiro governo Lula – 2003/2006; segundo governo Lula – 2007/2010; governo Dilma – 2011/2014.

³¹ Os dados do Censo de cada ano são coletados no ano seguinte do exercício, e a disponibilização das planilhas estatísticas ocorre no ano subsequente ao da coleta. É relevante indicar, ainda, que o Censo da Educação Superior utilizava-se como base de dados, até 2009, o Sistema Integrado de Informações da Educação Superior (SiedSup), que era gerenciado pelo próprio INEP. A partir de 2010, estabeleceu-se como única base de dados oficial acerca da Educação Superior no Brasil o Cadastro e-MEC. “A principal novidade do Censo 2010 foi sua integração ao Cadastro e-MEC, cuja finalidade é permitir a interoperabilidade dos programas da educação superior, como: Programa Universidade para Todos (ProUni), Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), Sistema de Seleção Unificada (Sisu), Universidade Aberta do Brasil (UAB), etc. Em termos legais, o Cadastro e-MEC tornou-se o cadastro único de IES e de cursos por meio da Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007 (INEP, 2012, p.18).

3.1 Antecedentes sociopolíticos e primeiros movimentos expansionistas

Os primeiros cursos superiores no Brasil surgem no século XIX, após a chegada da corte Portuguesa em 1808. Até então, os jovens das famílias da elite eram enviados à Europa para estudar, especialmente nas universidades portuguesas, tendo em vista que o pacto colonial não permitia que o Brasil tivesse universidades. Com a vinda da família real para o país, as primeiras escolas superiores brasileiras foram nas áreas de medicina, engenharia e direito e organizaram-se a partir da perspectiva napoleônica, instituindo-se em faculdades e cursos isolados e independentes, dissociados da perspectiva de integração. Na época, os cursos superiores eram vistos como importantes ferramentas para disseminar as doutrinas vigentes e formar os profissionais imprescindíveis à manutenção e correto funcionamento da sociedade. Assim, muitos cursos foram criados direcionando-se à formação dos quadros da burocracia estatal (TRINDADE, 1998). Além da “tríade de cursos profissionais superiores” – medicina, engenharia e direito – foram se multiplicando “escolas ou faculdades de minas e metalurgia, de odontologia, de arquitetura, de economia, de serviço social, de jornalismo, de filosofia, ciências e letras” (CUNHA, 1988, p.16). Somente no início do século XX que surgem as primeiras universidades no Brasil, como a de Manaus em 1909 e a do Paraná em 1912. A lógica fragmentária e desintegrada da perspectiva napoleônica se manteve, em geral, na organização e gestão de instituições educacionais superiores que foram sendo criadas no país a partir da aglutinação de escolas e faculdades, cujos cursos foram concebidos sob a ótica positivista. A primeira universidade privada criada no Brasil foi a Católica do Rio de Janeiro, em 1941. Para Cunha (2004, p.801), o período que circunscreveu “a Era Vargas foi pródigo para com o setor privado” instituindo imunidade fiscal para instituições educacionais privadas em todos os níveis, prevista pela primeira vez na Constituição de 1934. Segundo Cunha (2004), já na segunda metade do século XX, mais especificamente a partir de 1960, surgem as experiências de modelo universitário inspirado na perspectiva germânica humboldtiana, pautada na concepção da indivisibilidade entre o saber, o ensino e a pesquisa a partir de uma estrutura de integração entre as unidades educacionais, tal como foi a experiência da Universidade de Brasília (UnB). A Reforma Universitária implementada pelo regime militar mediante a Lei nº 5.540, em 1968, direcionou os cursos superiores para a

formação de profissionais voltados às demandas do mercado e do desenvolvimento econômico; concebeu o ensino à graduação e a pesquisa à pós-graduação; estruturou a carreira docente nas universidades federais; e, entre outros, possibilitou a expansão de IES isoladas. Segundo Aprile e Barone (2009, p.41) “até hoje, esse modelo de inspiração napoleônica influencia as universidades brasileiras tanto em relação à oferta de cursos e programas, quanto ao não incentivo ao desenvolvimento de processos divergentes de pensamento”. O período militar foi consubstanciado pela primeira onda de expansão da Educação Superior no Brasil, especialmente pelo grande crescimento das IES no setor privado em número, tamanho e lucratividade, impulsionado pelo aumento da demanda por vagas nos cursos superiores, por um lado, e pela baixa expansão das IES públicas, por outro. Nas palavras de Cunha (2004, p.802),

durante as duas décadas de ditadura (1964/1984), as afinidades políticas dos empresários do ensino com os governos militares abriram caminho para sua representação majoritária (quando não exclusiva) nos conselhos de educação, inclusive federal. Tornando-se maioria, eles passaram a legislar em causa própria. Os resultados foram expressos em cifras estatísticas e financeiras.

A partir de 1962³² é possível observar uma evolução contínua dos indicadores que atestam o processo de grande expansão da Educação Superior no país desde então. Os primeiros, apresentados a seguir, evidenciam a taxa de crescimento (Tabela 1) e a evolução estatística em números absolutos (Tabela 2) no período que vai de 1962 a 2011. Ressalta-se que nas páginas subsequentes, apresentar-se-á as construções gráficas elaboradas com o objetivo de visualizar comparativamente o crescimento dos indicadores da expansão da Educação Superior relativos ao recorte histórico-temporal desta tese, isto é, 2002 a 2011.

Tabela 1: Taxa de crescimento da Educação Superior presencial no Brasil 1962 - 2011

Ano	Docentes	Matrículas	Concluintes	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Cursos
1962/1971 Δ %	142,4	422,2	285,6	*	*	*	*
1972/1981 Δ %	67,8	101,5	138,3	81,1	286,0	*	*
1982/1991 Δ %	14,7	11,2	3,4	22,7	17,6	18,0	
1992/2001 Δ %	63,6	97,3	69,0	163,3	131,9	152,3	139,2
2002/2011 Δ %	56,0	65,1	85,6	82,1	83,9	40,0	104,0

Fonte de dados: Cálculo realizado pela Autora a partir dos dados dos Censos da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

*Dados não disponíveis pelo INEP.

³² Desde quando há registros dos números de matrículas, concluintes e docentes disponíveis pelo sítio eletrônico do INEP.

Considerando-se o período que circunscreveu a primeira onda de expansão da Educação Superior durante a ditadura militar no Brasil, é possível observar na Tabela 1 e na Tabela 2, a seguir, que de 1962 a 1971, a taxa de crescimento das matrículas da Educação Superior presencial foi de 422,2%, isto é, em 1971 houve um aumento de 453.888 matrículas a mais em relação ao número registrado no sistema de Educação Superior no Brasil em 1962. De 1972 a 1981, a taxa de crescimento também foi expressiva com 101,5%, representando 698.410 matrículas a mais. Este período, de 1972 a 1981, também foi marcado pelo aumento da demanda por Educação Superior, consubstanciado na taxa de crescimento 286% no número de candidatos inscritos em processos seletivos disputando vagas nas IES. Essa crescente demanda educacional, que se inicia na década de 1950, advinda das classes médias, esteve inscrita no movimento de modernização, industrialização e urbanização do Brasil que exigiu maiores níveis de qualificação e, ao mesmo tempo, representava uma alternativa de ascensão social para esse segmento que esteve inserido em intensas lutas políticas. Cabe ressaltar que diversos movimentos sociais, estudantis e de professores reivindicavam a democratização das universidades e do conhecimento. A lei de 1968 emergiu no âmago do amplo debate nacional em torno da relevância da questão universitária para o país e sob um conceito de universidade voltada à missão acadêmica com compromisso social e gestão democrática. A concepção de universidade pública estatal esteve vinculada ao Estado desenvolvimentista, cabendo a ele a definição de sua estrutura, gestão e produção do conhecimento (TRINDADE, 2004). O desequilíbrio entre a demanda e a oferta de vagas e as lutas pela democratização da Educação Superior serviram de justificativas para a reforma universitária, consentida e operada pelo segmento militar burguês, cuja expansão das vagas no campo privado foi incentivada pela cooperação e acordos com organismos internacionais, como o estabelecido entre o Ministério da Educação (MEC) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). A expansão da educação superior realizada pelo regime militar no contexto do “milagre econômico” foi chamada por Florestan Fernandes (1989, p.106) de “milagre educacional”, pois criou uma falsa ilusão de democratização ao aumentar significativamente o setor educacional privado “para sufocar a rebeldia juvenil”.

Tabela 2: Evolução estatística da Educação Superior presencial no Brasil 1962 - 2011

Gestão	Ano	Docentes	Matrículas	Concluintes	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Cursos
Goulart	1962	25.213	107.509	*	*	*	*	*
	1963	28.944	124.214	19.049	*	*	*	*
Castelo Branco	1964	30.162	142.386	20.282	*	*	*	*
	1965	33.135	155.781	22.291	*	*	*	*
	1966	36.109	180.109	24.301	*	*	*	*
Costa e Silva	1967	38.693	212.882	30.108	*	*	*	*
	1968	44.706	278.295	35.947	*	*	*	*
Médici	1969	49.547	342.886	44.709	*	*	*	*
	1970	54.389	425.478	64.049	145.000	328.931	*	*
	1971	61.111	561.397	73.453	202.110	400.958	*	*
	1972	67.894	688.382	96.470	230.511	449.601	*	*
	1973	72.951	772.800	135.339	261.003	574.708	*	*
Geisel	1974	75.971	937.593	150.226	309.448	614.805	*	*
	1975	83.386	1.072.548	161.183	348.227	781.190	*	*
	1976	86.189	1.096.727	176.475	382.418	945.279	*	*
	1977	90.557	1.159.046	187.973	393.560	1.186.181	*	*
	1978	98.172	1.225.557	200.056	401.977	1.250.537	*	*
Figueiredo	1979	102.588	1.311.799	222.896	402.694	1.559.094	*	*
	1980	109.788	1.377.286	226.423	404.814	1.803.567	356.667	*
	1981	113.899	1.386.792	229.856	417.348	1.735.457	357.043	*
	1982	116.111	1.407.987	244.639	421.231	1.689.249	361.558	*
	1983	113.779	1.438.992	238.096	*	*	*	*
	1984	113.844	1.399.539	227.824	*	*	*	*
Sarney	1985	113.459	1.367.609	234.173	430.482	1.514.341	346.380	*
	1986	117.211	1.418.196	228.074	442.314	1.737.794	378.828	*
	1987	121.228	1.470.555	224.809	447.345	2.193.861	395.418	*
	1988	125.412	1.503.555	227.037	463.739	1.921.878	395.189	*
	1989	128.029	1.518.904	232.275	466.794	1.818.033	382.221	*
Collor	1990	131.641	1.540.080	230.206	502.784	1.905.498	407.148	...
	1991	133.135	1.565.056	236.377	516.663	1.985.825	426.558	4.908
	1992	134.403	1.535.788	234.267	534.847	1.836.859	410.910	5.081
Itamar	1993	137.156	1.594.668	240.269	548.678	2.029.523	439.801	5.280
	1994	141.482	1.661.034	245.887	574.135	2.237.023	463.240	5.562
FHC	1995	145.290	1.759.703	254.401	610.355	2.653.853	510.377	6.252
	1996	148.320	1.868.529	260.224	634.236	2.548.077	513.842	6.644
	1997	165.964	1.945.615	274.384	699.198	2.711.776	573.900	6.132
	1998	165.122	2.125.958	300.761	776.031	2.858.016	662.396	6.950
	1999	173.836	2.369.945	324.734	969.159	3.435.168	787.638	8.878
	2000	197.712	2.694.245	352.305	1.216.287	4.039.910	897.557	10.585
	2001	219.947	3.030.754	395.988	1.408.492	4.260.261	1.036.690	12.155
	2002	242.475	3.479.913	466.260	1.773.087	4.984.409	1.205.140	14.399
Lula	2003	268.816	3.887.022	528.223	2.002.733	4.900.023	1.262.954	16.453
	2004	293.242	4.163.733	626.617	2.320.421	5.053.992	1.303.110	18.644
	2005	305.960	4.453.156	717.858	2.435.987	5.060.956	1.397.281	20.407
	2006	316.882	4.676.646	736.829	2.629.598	5.181.699	1.448.509	22.101
	2007	334.688	4.880.381	756.799	2.823.942	5.191.760	1.481.955	23.488
	2008	338.890	5.080.056	800.318	2.985.137	5.534.689	1.505.819	24.719
	2009	359.089	5.115.896	826.928	3.164.679	6.223.430	1.732.613	27.827
	2010	366.882	5.449.120	829.286	3.120.192	6.698.902	1.801.901	28.577
Dilma	2011	378.257	5.746.762	865.161	3.228.671	9.166.587	1.686.854	29.376

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

*Dados não disponíveis pelo INEP.

De acordo com a tabela 2, de 1982 a 1992, o crescimento das matrículas ficou praticamente estagnado, apenas 11,2%. Neste período, o número de concluintes cresceu apenas 3,4%, quantitativo irrisório se comparado com o período de 1962 a 1971, que obteve 285,6%.

A retomada da expansão da Educação Superior no país só foi ocorrer a partir da década de 1990. Esta segunda onda de expansão da Educação Superior adveio no contexto da implementação das medidas neoliberais no Brasil, e caracterizou-se novamente pela ampliação do setor privado, precarização e “privatização interna” do setor público (LIMA, 2011a). O escopo da contrarreforma do Estado de 1995, operada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), como visto no capítulo 1, insere-se no processo de reestruturação produtiva recomendado pelo Consenso de Washington para a superação da crise estrutural do capital, com centralidade nas medidas de abertura comercial e financeira e reordenamento do Estado capitalista, que inseriu a Educação Superior, as universidades e as instituições de pesquisa no domínio dos serviços não exclusivos do Estado e, portanto, passíveis de serem comercializados na órbita da competitividade capitalista e de serem operacionalizados por entidades sociais públicas não estatais e não lucrativas. As bases da expansão da Educação Superior neste período foram lançadas no capítulo sobre a Educação Superior da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394 de 1996. Na esteira das medidas de publicização que abriram espaço às entidades públicas, porém nãoestatais e não lucrativas na prestação de serviços sociais, a LDB de 1996 vai estabelecer esta lógica no âmbito da Educação Superior ao instituir uma diferenciação entre três tipos de IES privadas: as IES “particulares” (privadas e com fins lucrativos), as “comunitárias” e as “confessionais e filantrópicas” (os dois últimos tipos, privadas, mas sem fins lucrativos). As políticas estatais liberalizaram os serviços de Educação Superior para a esfera privada, que cresceu em ritmo acelerado, e concebeu que “a educação privada deve ser autofinanciável, cabendo à família arcar com seus custos, e o papel do Estado será apenas de regulador e controlador desses serviços, por meio da criação de mecanismos de credenciamento e avaliação” (CHAVES, 2010, p.486). Além da diversificação institucional no que se refere à propriedade da IES – pública estatal; privada; e privada nãoestatal e não lucrativa –, a diversificação institucional também foi impulsionada pela instituição de diferentes formas de organização acadêmica, com tipologias e atribuições distintas para cada modalidade de IES no conjunto do sistema de Educação Superior brasileiro. Foram categorizadas por

“Universidades”, “Centros Universitários”, “Faculdades Integradas”; “Faculdades, Escolas e Institutos”; e, “Centros de Educação Tecnológica”. O próprio Censo da Educação Superior do INEP vai se utilizar desta tipologia para mensurar as IES por Categoria Administrativa³³. Essas medidas fizeram FHC saltar de 922 IES e 1.868.259 matrículas no sistema de Educação Superior em 1996, para deixar seu último ano de governo, em 2002, com 1.637 IES e 3.479.913 matrículas. Os indicadores quase que dobraram em termos quantitativos, com forte alargamento do setor privado, previsto para ser autofinanciável.

Na década de 1990, a concepção de Educação Superior esteve no centro do debate internacional. Organismos multilaterais financeiras, como Banco Mundial e Organização Mundial do Comércio (OMC), e educacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), promoveram encontros e elaboraram documentos cujas divergências centrais giraram em torno da questão: Educação Superior como um bem público ou privado.

O debate envolvendo a questão do ensino superior como bem público (bem coletivo) ou como bem privado (individual) parece ser bastante recente, embora possa ter raízes econômicas e políticas antigas, difusas ou não, contemporâneas da formação do Estado liberal, e presentes em obras como a *Riqueza das Nações*, de Adam Smith (no capítulo “Da Despesa das Instituições para a Educação da Juventude”). O que se discute [...] não é se a educação em geral e o ensino superior em particular são bens públicos ou privados (com ou sem fins lucrativos), mas, entre outras coisas, que funções deveriam cumprir e qual era a melhor forma de garanti-los, se com subsídio integral ou apenas parcial do Estado (SGUISSARDI, 2006, p.105).

O Banco Mundial influenciou fortemente as políticas educacionais em diversos países, instituindo a noção da Educação Superior enquanto mercadoria e a necessidade de ser flexível, eficiente, diversificada e relevante no contexto da economia do conhecimento. Alguns dos documentos lançados pelo Banco Mundial foram *O Ensino Superior: as lições derivadas da experiência*, de 1994; *The Financing and Management of Higher Education: A Status Report on Worldwide Reforms*, de 1998; e *Estratégia para o setor educacional – documento estratégico do Banco Mundial: a educação na América Latina e Caribe*, de 1999.

³³ A partir de 2004, já no governo Lula, os “Centros de Educação Tecnológica” desaparecem como categoria no Censo, sendo substituídos por “Centros de Educação Tecnológica e Faculdades de Tecnologia” (CET/FaT). A partir de 2010, desaparecem as categorias “Faculdades Integradas” e “Faculdades, Escolas e Institutos”, ambas englobadas unicamente na categoria “Faculdades”. Outra alteração que ocorreu no Censo, em 2010, foi em relação à substituição da divisão de dados entre IES “Privada” e IES “Comunitária” e “Confessional e Filantrópica”, sendo agora denominadas de “Privada com fins lucrativos” e “Privada sem fins lucrativos”, respectivamente. Os indicadores dessas duas, agora aparecem somados sob a categoria “Privada” (INEP, 2012).

Suas recomendações foram no sentido da privatização, cobrança de matrículas e mensalidades anulando a gratuidade da IES públicas, estímulo ao financiamento privado e ao desfinanciamento público, estímulo à diversificação institucional e à criação de instituições e cursos superiores não universitários com capacidade de formação mais rápida que responda às necessidades do mercado de trabalho, assim como o arrefecimento das universidades públicas enquanto centros de pesquisa, justificado pelos altos custos. A concepção mercantil de Educação Superior leva a perspectivas de gestão baseadas não na educação enquanto um direito, mas como um investimento, devendo-se, portanto reduzir os custos, aumentar o número de alunos por professor e diminuir os salários docentes, entre outras medidas voltadas à avaliação da relação custo-benefício. Cabe ressaltar que já no documento de 1994, o Banco Mundial indicou que o ensino superior tem um papel importante para o alívio da pobreza e para a coesão social, discussão esta que não é recente, ao contrário, atravessou os séculos XIX e XX.

A Organização Mundial de Comércio (OMC) incorporou a concepção de Educação Superior enquanto um serviço, considerando o “mercado da educação” como “um comércio em plena efervescência”. Esta proposta foi fortalecida por países como EUA, Austrália e Japão, na Rodada de Doha iniciada em novembro de 2001. As negociações da OMC pelo livre comércio vão incluir a educação como um dos serviços que passariam a ser regulamentados no âmbito dos Acordos Gerais de Comércio e Serviços (AGCS).

Na América Latina, as teses do Banco Mundial e da OMC influenciaram e foram adotadas de diferentes formas pelos países, especialmente considerando o desfinanciamento estatal e, no Brasil, pela asfixia das universidades públicas federais e estímulos para sua maior heteronomia³⁴ e busca de recursos em outras fontes, assim como intensificação da abertura para o setor privado, da diversificação institucional e de modalidades de ensino, entre outros elementos incentivados desde a LDB de 1996.

Entretanto, no final do século XX, na Conferência Mundial de Educação Superior (CMES) realizada em outubro 1998, na sede da UNESCO em Paris, representantes de 182 países participaram e definiram uma concepção de Educação Superior entendida como um “bem público social” promovido pelo Estado, “direito de todos os cidadãos, sem discriminação e com respeito ao ‘mérito, capacidade, esforços’” (CES/CNE, 2009, p.4),

³⁴ A heteronomia é entendida como a perda de autonomia das universidades, particularmente as federais, cada vez mais submetidas à lógica do mercado e do Estado burguês (SGUISSARDI, 2004).

portanto, incompatível com a lógica do mercado. A reunião preparatória foi na Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe (CRES), realizada em Havana, em 1996, organizada pelo antigo Centro Regional para a Educação Superior na América Latina e Caribe (CRESALC), atual Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e Caribe (IESALC) vinculado a UNESCO, e abordou questões como “pertinência, qualidade, gestão e financiamento, novas tecnologias da informação e da comunicação e cooperação internacional” (TRINDADE, 2001, p.118).

O documento resultante da CMES de 1998, intitulado *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação*, indica uma “nova visão de Educação Superior” com papel de protagonizar mudanças capazes de “atender às necessidades sociais e fomentar a solidariedade e a igualdade, prevalecer os valores e ideais de uma cultura de paz”, assim como promover justiça e equidade social com respeito às culturas e ao meio ambiente. Indica como diretrizes para a organização das políticas de Educação Superior as seguintes questões: a concepção de pertinência, isto é, “adequação dos sistemas e das instituições às demandas sociais”; recomenda que as ações de ensino, pesquisa e extensão devem “contribuir na mitigação das origens do subdesenvolvimento e da exclusão social”; evidencia o caráter sócio-humanístico da educação superior, a necessidade de articulação entre os níveis de ensino, a diversificação de modelos e modalidades de Educação Superior, a introdução de metodologias inovadoras centradas nos estudantes, a avaliação da qualidade da formação e maior aproveitamento dos recursos da tecnologia (UNESCO, 1998).

Nas análises de Trindade (2001, p.119), a diferença central das propostas da UNESCO para a reforma da Educação Superior em escala mundial e a contrarreforma neoliberal do Banco Mundial está no “pressuposto de que o Estado tem um compromisso irrenunciável de investimento estratégico de longo prazo no ensino superior”. Contudo, o Artigo 14º da *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI* da CMES de 1998, evidencia suas orientações acerca do financiamento da Educação Superior como serviço público fazendo um chamamento ao setor privado da seguinte forma:

- a) O financiamento da educação superior requer recursos públicos e privados. O Estado mantém seu papel essencial neste financiamento. O financiamento público da educação superior reflete o apoio que a sociedade presta a esta educação e deve, portanto, continuar sendo reforçado a fim de garantir o desenvolvimento da educação superior, de aumentar sua eficácia e de manter sua qualidade e relevância. Não obstante, o apoio público à educação superior e à pesquisa

permanece essencial, sobretudo como forma de assegurar um equilíbrio na realização de missões educativas e sociais.

b) A sociedade em seu conjunto deve apoiar a educação em todos os níveis, inclusive a educação superior, dado o seu papel na promoção do desenvolvimento econômico, social e cultural sustentável. A mobilização para este propósito depende da conscientização e participação do público em geral, e dos setores públicos e privados da economia, dos parlamentos, dos meios de comunicação, das organizações governamentais e não-governamentais, de estudantes e instituições, das famílias, enfim, de todos os agentes sociais que se envolvem com a educação superior.

Ainda no campo internacional, no ano de 1999, líderes de diversos países europeus assinam a chamada Declaração de Bolonha, que tem por meta estabelecer um “espaço europeu de educação superior”, até 2010. O objetivo é construir um sistema competitivo e articulado que possibilite compatibilidade e comparabilidade entre cursos e IES em toda a Europa, no que se refere aos sistemas de créditos, graus, critérios e currículos, de modo que se tenham parâmetros comuns para avaliação, mobilidade e cooperação. Tem o “princípio da competitividade em termos não só de emulação, de eficiência e de financiamento, mas também de lógica mercantil, assumindo com clareza a ideia da centralidade da Europa no fornecimento de serviços educativos” (LIMA, AZEVEDO, CATANI, 2008, p.10-11).

É nesta conjunção resgatada até aqui que estão os antecedentes políticos e as primeiras ondas expansivas que vão constituir o contexto socio-histórico da Educação Superior, base sobre a qual vai se processar a continuidade da expansão das IES, vagas e matrículas implementadas pelas políticas dos governos petistas iniciados por Lula, em 2003.

3.2 A expansão da Educação Superior nos governos petistas

Em seu primeiro ano de governo, 2003, Luiz Inácio Lula da Silva institui Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com o objetivo de analisar a Educação Superior no Brasil e apresentar propostas de reestruturação e democratização. O GTI apresentou, ao final de seus trabalhos, os documentos intitulados *Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais*, e *Roteiro Para Reforma Universitária Brasileira*. Em linhas gerais, os documentos consideram a existência de uma crise na Educação Superior no Brasil. Por um lado, ratificam a precarização das universidades federais em termos da degradação da

infraestrutura e do quadro de servidores docentes e técnico-administrativos, justificada por eles como rebatimentos da “crise fiscal do Estado”. Por outro, buscam demonstrar que o setor privado igualmente atravessa uma crise após o período de grande expansão impulsionada em meados da década de 1990, estando ameaçado pelos riscos da inadimplência no pagamento das mensalidades e inseguranças de alunos e pais em relação aos diplomas. Com este diagnóstico, as propostas do Grupo vão apontar elementos relativos à recomposição do quadro docente, a ampliação das vagas, financiamento e autonomia universitária, elementos que, ao longo dos governos petistas irão de materializar em instrumentos normativos, como programas, decretos, medidas provisórias, portarias e leis, que vão dar novo impulso ao processo expansionista da Educação Superior brasileira. O relatório do GTI afirma que as universidades públicas estariam envoltas em “amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento” (BRASIL, 2003, p. 9). Neste sentido, resgatam a perspectiva da autonomia universitária, com foco na autonomia financeira, abrindo para as universidades federais captarem recursos junto ao mercado, para o que as fundações de apoio são tidas como uma excelente estratégia. As fundações serão definitivamente instituídas pelo Decreto Presidencial nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, que regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de direito privado. No que se refere à ampliação do número de vagas, as justificativas se fundamentam na concepção do alto custo da educação presencial e nos limites orçamentários para uma expansão de vagas em grande escala. A educação a distância vai se colocar como uma alternativa alicerçada na concepção da uma Educação Superior sintonizada com a sociedade tecnológica. O ministro da educação na época, Cristóvão Buarque, também foi um entusiasta de uma “revolução” na Educação Superior, indicando a necessidade de criação de uma “universidade aberta”, sem muros e sem uma estrutura física. Para ele, “a universidade do século XXI será aberta a todo planeta. As aulas serão transmitidas pela televisão, pelo rádio e na *internet*” (BUARQUE, 2003, p.18), o que só seria possível pela Educação a Distância (EAD). Em 19 de dezembro 2005, será regulamentada a EAD no país pelo Decreto nº 5.622. Os incentivos à implementação da EAD no Brasil advém não só das agências multilaterais, como também de instituições como a ONG francesa Observatório Internacional das Reformas Universitárias (ORUS), conduzida por Edgard Morin.

Ao longo de 2003, foram realizados seminários organizados pelo MEC, como o *Seminário Internacional Universidade do Século XXI – novos caminhos para a educação superior – o futuro em debate*; e o *Seminário Universidade: por que e como reformar?*, ambos em Brasília. Somente em 2004 o debate da reforma universitária é trazido para o interior da agenda do governo, depois de muito tempo deixada de lado. Quando Tarso Genro assume o MEC, institui o Grupo Executivo da Reforma Universitária e realiza um cronograma de ações e debates com entidades representativas e audiências públicas em torno de documentos, como o intitulado *Reafirmando Princípios e Consolidando Diretrizes*, de 2004.

As políticas voltadas à expansão da Educação Superior nos governos petistas tiveram como base a perspectiva de diversificação do sistema, dando continuidade e aprofundando o processo que constituiu diferentes modalidades institucionais de ensino, de titulação, de formas de acesso, de localização, de fontes de financiamento, entre outros. Ao longo dos governos petistas, este movimento transformou o sistema de Educação Superior nacional numa torre de babel, numa diversidade sem unidade, mas que responde impecavelmente às perspectivas fragmentadoras de enfrentamento da questão social, próprias da política social capitalista na contemporaneidade, contribuindo e consolidando a fragmentação dos trabalhadores enquanto classe.

A diversificação na Educação Superior já fora recomendada pelo Banco Mundial no início dos anos 1990 e, em 2002, esta orientação volta a ter centralidade no documento intitulado *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*, o qual recomenda aos países periféricos da economia mundial o aprofundamento do processo de diversificação e de mercantilização da Educação Superior. Nas palavras do Banco Mundial (2003, p. xxviii), os resultados positivos virão na medida em que os países

incrementen la diversificación institucional (aumento del número de instituciones no universitarias y privadas) para ampliar la cobertura sobre una base financiera viable y para establecer un marco de formación continua con múltiples puntos de acceso y gran variedad de itinerarios formativos.

A diversificação é colocada pelo Banco Mundial como um conjunto de instituições “paralelas às universidades tradicionais”, tais como “*institutos técnicos para estudios de corta duración, community colleges, politécnicos, centros de educación terciaria popular con*

programas bienales, centros de enseñanza a distancia y universidades abiertas” (BANCO MUNDIAL, 2003, p.38). Além disso, este documento institui uma nova concepção de Educação Superior enquanto “educação terciária”, um tipo de educação que, segundo o Banco Mundial, seria mais adequada à sociedade do conhecimento. Para Lima (2011a, p.89), com este giro de concepção, que é fundamento da diversificação, “qualquer curso ‘pós-médio’ (público ou privado) era considerado de nível ‘terciário’, seja através da emissão de diplomas, certificados ou atestados de aproveitamento”. Ainda segundo a autora,

Uma análise cuidadosa dos documentos do BM demonstra que suas políticas não tratam da “educação” (ainda que este seja o termo utilizado), mas de um “ensino” massificado, concebido como transmissão de informações, treinamento, instrução e capacitação, absolutamente desarticulado da pesquisa e da produção do conhecimento crítico e referenciado nas lutas históricas da classe trabalhadora (LIMA, 2011a, p. 93).

No final da primeira década do século XXI, a Educação Superior volta a ser tema dos debates internacionais por ocasião da Conferência Mundial de Educação Superior, realizada em julho de 2009, novamente na França. Na América Latina, a reunião preparatória ocorreu na Conferência Regional de Educação Superior para América Latina e Caribe (CRES), em junho de 2008, em Cartagena de Índias³⁵. Os debates da CRES resultaram na reafirmação da concepção de Educação Superior como ‘bem público social’. Segundo o documento final, a Educação Superior

enfrenta correntes que promovem sua mercantilização e privatização, assim como a redução do apoio e financiamento do Estado. É fundamental reverter esta tendência, de tal forma que os governos da América Latina e do Caribe garantam o financiamento adequado das instituições de Educação Superior pública e que estas respondam com uma gestão transparente. A Educação não pode, de modo algum, reger-se por regulamentos e instituições com fins comerciais, nem pela lógica do mercado (CRESS, 2009, p.238).

A CRES de 2008, todavia, aborda a necessidade de dar continuidade ao movimento de diversificação, flexibilização e articulação no processo de expansão, visando a uma maior

³⁵ A CRESS 2008 foi realizada com “apoio do Instituto Internacional da UNESCO para a Educação Superior na América Latina e no Caribe (IESALC-UNESCO) e o Ministério de Educação Nacional da Colômbia, com a colaboração dos governos do Brasil, Espanha, México e da República Bolivariana da Venezuela, participaram presencialmente mais de 3.500 integrantes da comunidade acadêmica regional – diretivos, professores, pesquisadores, estudantes, funcionários administrativos, representantes de governos e de organismos nacionais, regionais e internacionais, de associações e redes e outros interessados na Educação Superior” (CRESS, 2009, p.235).

cobertura social, “com qualidade e pertinência”. O documento indica, ainda, como proposta, a construção de um Espaço de Encontro Latino-Americano e Caribenho de Educação Superior (ENLACES), que caminhe para a direção da integração e compatibilidade entre programas, instituições, modalidades e sistemas, muito similar ao que vem sendo instituído pelo Processo de Bolonha na Europa.

Em julho do mesmo ano, a Conferência Mundial de Educação Superior (CMES) vai tratar a Educação Superior como um “bem público” e reafirma o princípio da diversificação nos sistemas de Educação Superior, compreendendo-a como “uma gama de instituições que tenha uma variedade de ordens e abranja tipos diferentes de alunos. Além de instituições públicas, o ensino superior privado que busca objetivos públicos desempenha um papel importante” (UNESCO, 2009, p.3). A CMES de 2009 evidenciou a perspectiva da diversificação “tanto no fornecimento do ensino superior quanto nos meios de seu financiamento” (UNESCO, 2009, p.6), incentivando que as “instituições devem procurar novos meios de se expandirem no campo da pesquisa e inovação através de parcerias público-privadas de *multi-stakeholders*, incluindo pequenas e médias empresas” (UNESCO, 2009, p.5). E ainda, a CMES 2009 reafirma a educação a distância (EAD) e a utilização das Tecnologias de Informações e Comunicação (TICs) como “oportunidades para ampliar o acesso a uma educação de qualidade”.

Em maio de 2009, o Fórum Nacional de Educação Superior (FNES) debateu temas relativos à democratização do acesso e flexibilização de modelos de formação de nível superior brasileiro, bem como à necessidade de elevação da qualidade e do compromisso social, e reafirmou a concepção de “educação como direito social e universal, como bem público” (MEC/SESU, 2009, p.11). Em 2010, ocorreram a Conferência Nacional de Educação (CONAE) e o encontro para revisão das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2011-2020, ambos em 2010. O Brasil se sintonizará com os debates e recomendações internacionais no que se refere às concepções da Educação Superior e suas formas de operacionalização. Os instrumentos normativos implementados pelos governos Lula e Dilma que darão materialidade ao processo reformador e expansionista da Educação Superior no Brasil, baseados na diversificação, são os seguintes:

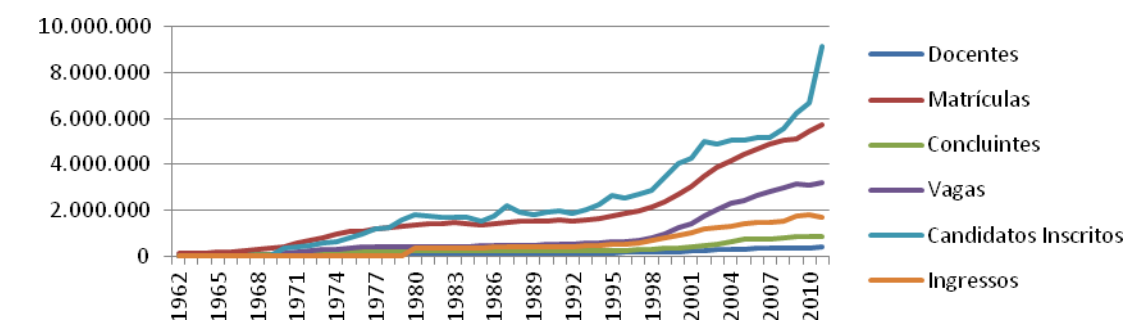
Tabela 3: Arcabouço legal da expansão da Educação Superior nos governos petistas

Arcabouço Jurídico	Conteúdo
Decreto Presidencial de 20 de outubro de 2003	Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar e apresentar plano de ação para a reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFE), resulta nos documentos <i>Bases para o Enfrentamento da Crise Emergencial das Universidades Federais</i> e <i>Roteiro Para Reforma Universitária Brasileira</i> .
Medida Provisória nº 147, de 15 de dezembro de 2003	Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES).
Portaria nº 410, de 12 de fevereiro de 2004	Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior e documento <i>Reafirmando Princípios e consolidando diretrizes da Reforma de Educação Superior</i> .
Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.	Instituição do sistema Nacional de Avaliação da Educação superior (SINAES).
Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004.	Instituição do Programa Universidade para Todos (PROUNI).
Decreto Presidencial nº 5.205, de 14 de setembro de 2004.	Regulamentação das parcerias entre as universidades federais e as fundações de direitos privado
Decreto Presidencial nº 5.225, de 1 de outubro de 2004	Constitui os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs) como categoria de Instituições de Ensino Superior
Projeto de Lei nº 3.627/2004	Sistema Especial de Reserva de Vagas para estudantes egressos de escolas públicas, em especial negros e indígenas, nas instituições públicas federais de educação superior.
Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004	Lei da Inovação Tecnológica - estabelece parcerias entre universidades públicas e empresas.
Lei Privada nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004	Lei de Parceria Público-Privada: normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.	Instituição do Programa Universidade para Todos (ProUni)
Projeto de Lei nº 7.200/06 (apensado ao PL nº 4.212/04 e PL nº 4.221/04).	Definições quanto à Reforma da Educação Superior.
Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro 2005	Regulamentação da educação a distância (EAD)
Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006	Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB)
Projeto de Lei nº 7.200 de 12 de julho de 2006	Lei da Reforma da Educação Superior
Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007	Constituição dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (IFET)
Decreto Presidencial nº 6.069/07	Programa de Apoio a Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)
Medida Provisória nº 495/10 e Decretos nº 7.232, nº 7.233 e nº 7.234/10	“Pacote da Autonomia”: Amplia ação das fundações de direitos privado nas universidades federais; quebra do regime de trabalho de dedicação exclusiva (DE); cria a diferenciação dos orçamentos das IFES de acordo com índices de produtividade; cria Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).
Medida Provisória nº 520, de 31 de dezembro de 2010.	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) - estatal com personalidade jurídica de direitos privado
Decreto nº 7.485, de 18 de maio de 2011.	Banco de Professor-Equivalente e contratação de substitutos nas federais.
Lei nº 12.425, de 17 de junho de 2011	Professor Temporário nas instituições federais
Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012	Criação de cargos efetivos no âmbito do MEC destinados as instituições federais
Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012.	Reestruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal

Fonte: LIMA (2011a) – Editado e atualizado pela autora desta tese.

Com estas medidas evidenciadas na Tabela 3, de 2002 a 2011, a taxa de crescimento das matrículas na Educação Superior foi de 65,1%. Mesmo que a taxa de crescimento tenha sido menor que a do período da gestão FHC, contudo, considerando o crescimento das matrículas em números absolutos – como mostraram os indicadores da Tabela 2 anteriormente apresentada e ilustrada nas linhas do Gráfico 1 abaixo – o ano de 2011 registrou um *boom* de 2.266.849 matrículas a mais que em 2002. Isto é, somente na década que vai do ano 2002 ao ano de 2011, o crescimento das matrículas foi de montante próximo ao crescimento das três décadas anteriores, isto é, de 1972 a 2001, cuja quantia somou 2.350.445 matrículas a mais de um ano até o outro. A ilustração abaixo possibilita visualizar graficamente o movimento de expansão da Educação Superior no Brasil desde 1962 até 2011, indicando o período de grande ampliação do número de vagas oferecidas, especialmente após 2002, quando o sistema de Educação Superior presencial disponibilizava 1.773.087 vagas e, em 2011, passou a disponibilizar 3.228.671 vagas.

Gráfico 1: Evolução estatística Educação Superior presencial no Brasil 1962 – 2011



Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborado pela autora.

O aumento das vagas no sistema ainda não foi suficiente para responder à crescente demanda da população brasileira por formação de nível superior. O Gráfico 1 elucida a linha crescente revelando que a demanda é muito superior à oferta de vagas, isto é, se em 2011 havia 3.228.671 vagas para cursos superiores, o número de candidatos inscritos em processos seletivos disputando essas vagas foi de 9.166.587 pessoas, número que indica para o setor privado um forte mercado consumidor!

As bases para a reforma de Educação Superior iniciada pelo governo Lula fundaram-se num discurso de democratização, de ampliação do acesso e da permanência, de retomada dos investimentos públicos, especialmente nas IES públicas federais, e acabaram por dar continuidade à política expansionista sob a órbita da diversificação e privatização, cujas particularidades da expansão vão aparecer na abertura de novas vagas dentro das instituições já disponíveis, na desuniversitarização, na certificação em massa, no esmaecimento das fronteiras público-privado e na oligopolização do sistema de Educação. A apresentação do processo de expansão da Educação Superior implementado pelas políticas governamentais petistas nos primeiros anos do século XXI está colocada nas páginas a seguir, cuja organização metodológica de exposição para este texto considera que a expansão ocorre mediante os seguintes eixos de diversificação do sistema: expansão mediante diversificação institucional por organização acadêmica; expansão mediante diversificação de modalidades de ensino; expansão mediante diversificação modalidades de financiamento; e expansão mediante a intensificação e precarização do trabalho docente.

3.2.1 Expansão mediante diversificação institucional por organização acadêmica

É possível observar que o movimento de diversificação institucional por organização acadêmica no interior do processo de expansão da Educação Superior de 2002 a 2011, não altera as bases já instituídas no Governo FHC. Mesmo que se observe uma expansão no número dos diferentes tipos de IES, isto é, universidades, centros universitários e faculdades, no conjunto do sistema o percentual de abrangência de cada tipo se mantém praticamente estável. Contudo, vão sofrer alterações os percentuais que cada tipo institucional abarca no total de vagas oferecidas pelo sistema de Educação Superior brasileiro, marcando uma tendência de desuniversitarização na expansão da Educação Superior dos governos petistas.

As universidades públicas cresceram de 78 para 102 entre 2002 e 2011, um número de 24 novas universidades públicas – federais, estaduais e municipais –; foram criadas apenas 4 universidades privadas no mesmo período, passando de 84 para 88 unidades; os

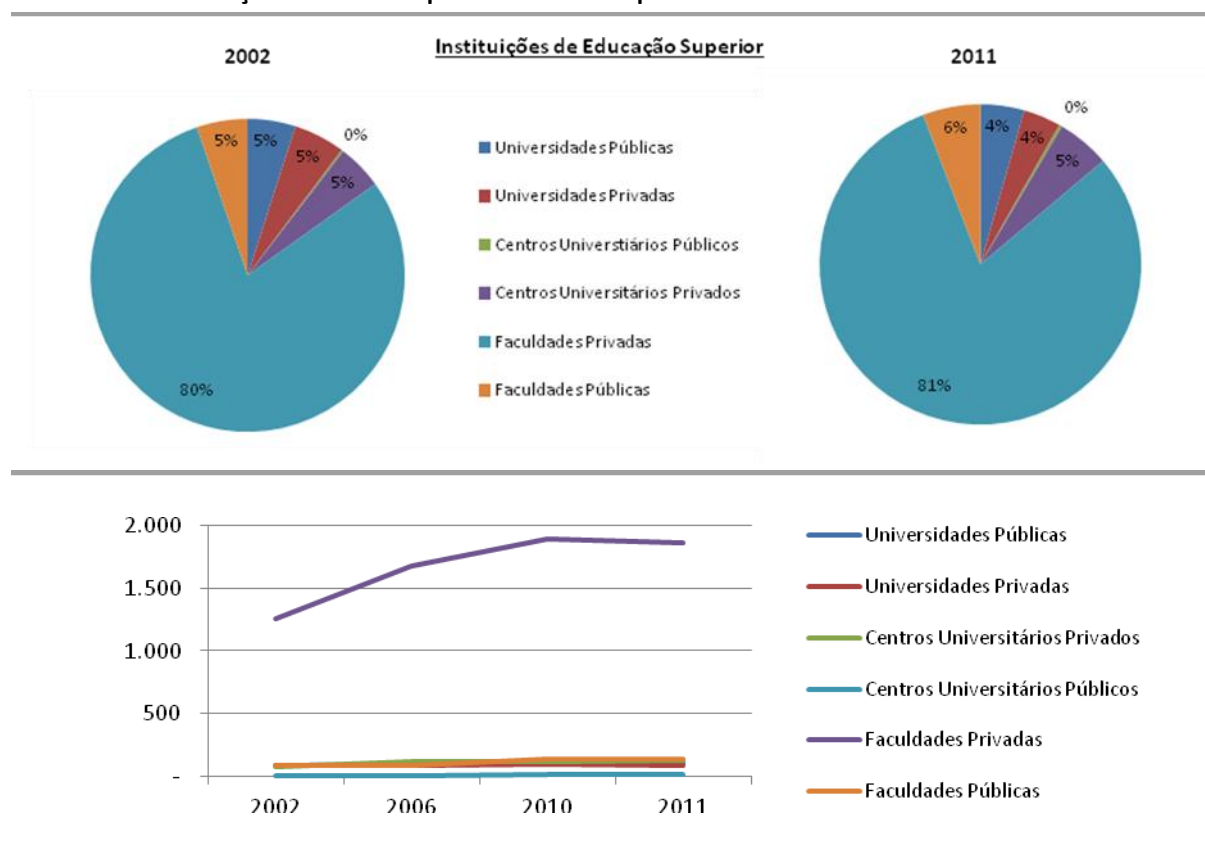
centros universitários públicos passaram de 3 para 7 e os privados de 74 para 124, isto é, 50 novos centros universitários privados foram instituídos no período; já o número de faculdades privadas saltou de 1.262 para 1.869, representando 607 novas faculdades; as faculdades públicas também cresceram no total de 52, somando 83 unidades em 2002 e 135 em 2011. Esses números podem ser visualizados com mais detalhes na Tabela 4:

Tabela 4: Diversificação institucional por número de IES presenciais no Brasil

	Universidades Públicas	Universidades Privadas	Centros Universitários Públicos	Centros Universitários Privados	Faculdades Privadas	Faculdades Públicas
2002	78	84	3	74	1.262	83
2006	92	86	4	115	1.679	86
2010	101	89	7	119	1.892	133
2011	102	88	7	124	1.869	135

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

Gráfico 2: Diversificação institucional por número de IES presenciais no Brasil



Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborados pela autora.

O salto de 741 IES a mais no sistema de Educação Superior brasileiro não representou uma mudança na tendência de diversificação institucional, que foi deixada de herança a Lula

por FHC. O Gráfico anterior ilustra a expansão por número de IES e expõe a linha crescente da expansão das faculdades no período analisado.

Se em 2002 as faculdades privadas representavam 80% do total de IES no Brasil, em 2011 mantiveram-se na marca dos 81%. As faculdades públicas passaram de 5% para 6%; os centros universitários privados mantiveram-se com seus 5%; as universidades públicas assim como as privadas decresceram, ambas de 5% para 4% do total de IES em 2002 e 2011, respectivamente. Os centros universitários públicos não obtiveram percentual significativo. Houve, portanto um crescimento de 2 pontos percentuais na fatia abocanhada pelas instituições caracterizadas como faculdades: a soma das públicas com as privadas abarcou 85% do total de IES no Brasil em 2002, tal como deixadas por FHC e, em 2011, os governos petistas mantiveram sua marca em 87%. Observando os dados percentuais das universidades brasileiras, públicas e privadas, somadas, deixaram de ser 10% em 2002 para serem 9% do total de IES no país em 2011. Note-se agora os indicadores acerca no número de vagas:

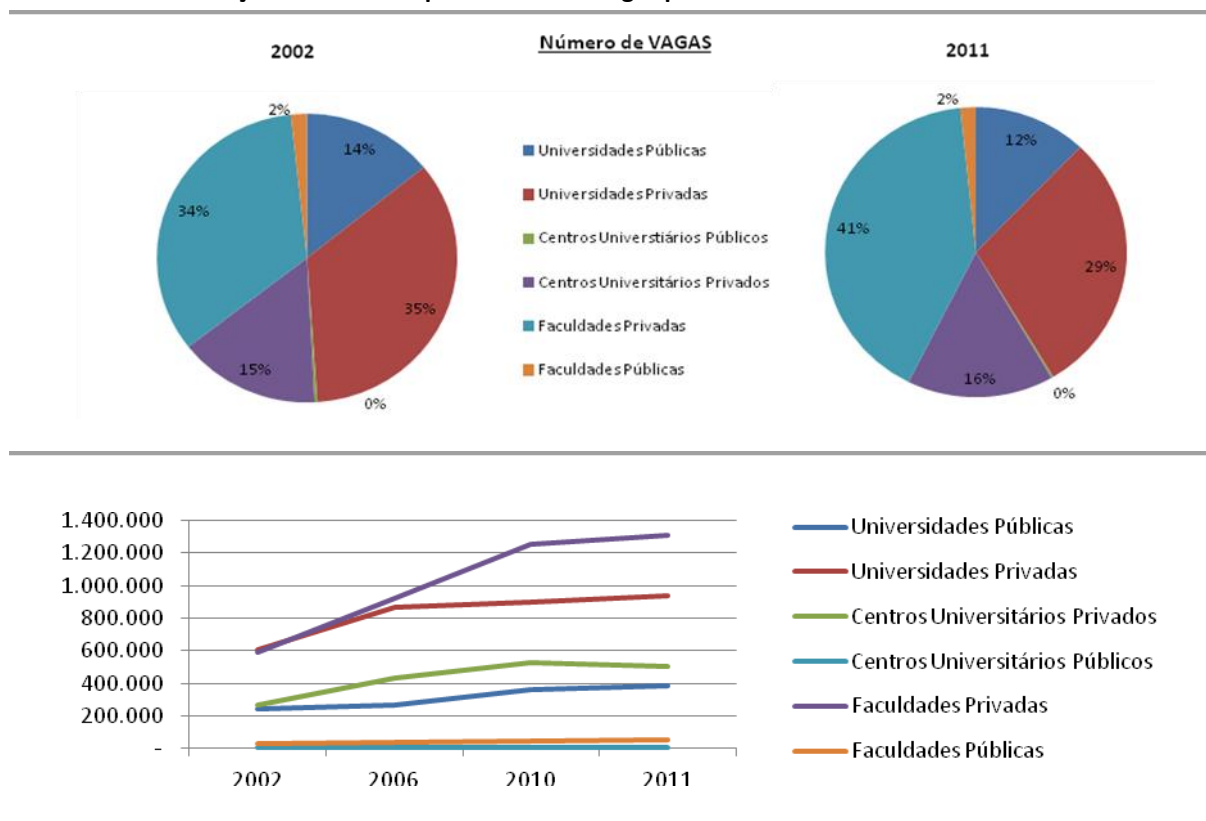
Tabela 5: Diversificação institucional por número de vagas presenciais no Brasil

	Universidades Públicas	Universidades Privadas	Centros Universitários Públicos	Centros Universitários Privados	Faculdades Privadas	Faculdades Públicas
2002	247.075	604.689	5.460	266.104	589.179	247.075
2006	270.656	870.809	6.670	433.083	921.715	270.656
2010	362.295	895.362	7.700	527.487	1.252.006	362.295
2011	386.964	935.517	6.881	501.380	1.306.831	386.964

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

Desde o primeiro mandato do governo Lula, a abertura de novas vagas nas faculdades privadas mantém uma linha ascendente até 2010, trajetória de crescimento muito superior às universidades privadas e públicas e aos centros universitários privados (Gráfico 3 na página seguinte). A Tabela 5 e os Gráfico 3 revelam que as faculdades privadas tinham capacidade de oferecer 589.179 vagas em 2002, representando 34% do total de vagas no sistema de Educação Superior na data e, em 2011, sua capacidade aumentou para nada menos que 1.306.831 vagas, chegando a representar 41% do total das vagas. Mesmo que o número de faculdades tenha decrescido de 1.892 para 1.869 faculdades de 2010 para 2011, isto é, menos 23 unidades, o número de vagas oferecidas por elas aumentou em 54.824 novas vagas de um ano a outro.

Gráfico 3: Diversificação institucional por número de vagas presenciais no Brasil



Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborado pela autora.

Os centros universitários privados, ao contrário, após período de crescimento até 2010, tiveram decréscimo na disponibilização das vagas entre 2010 e 2011, oferecendo 7.700 vagas e 6.881, respectivamente. Mesmo com decréscimo no número de vagas oferecidas, os centros universitários privados aumentaram sua fatia de 15%, em 2002, para 16% do total das vagas oferecidas pelo sistema de Educação Superior no País em 2011.

No Gráfico 3, se pode visualizar um importante declínio do percentual ocupado pelas vagas oferecidas em instituições universitárias. Em 2002, as universidades públicas eram responsáveis por 14% das vagas e as universidades privadas por 35%. Ou seja, em 2002, 49% das vagas na Educação Superior brasileira estavam em instituições universitárias. O quadro se altera veementemente em 2011, onde as universidades públicas – mesmo tendo expandido o número de vagas oferecidas de 247.075 para 386.964 – passaram a representar 12% do total das vagas do sistema e as universidades privadas caíram 6 pontos percentuais, englobando 29% das vagas disponibilizadas em 2011. Isto é, as vagas universitárias decresceram de 49% em 2002 e passaram a ser 41% do sistema de Educação Superior em 2011, enquanto que as vagas não universitárias passaram de 51% para 59%! Tais indicadores

evidenciam a tendência de desuniversitarização na expansão da Educação Superior dos governos petistas, movimento relevante para a análise no âmbito dos objetivos da presente tese. As ilustrações anteriores manifestaram claramente esta tendência.

Tais indicadores de crescimento de IES e de vagas mediante a diversificação institucional apontam que o crescimento da capacidade do sistema de Educação Superior, durante os governos petistas, deu-se muito mais a partir da abertura de novas vagas dentro das instituições já disponíveis, isto é, a criação de novas vagas foi maior de que a abertura de novas IES. Tal quadro sugere que há um aproveitamento dos recursos e da capacidade já disponíveis no interior das IES para o recebimento de novos alunos. Cabe aqui ressaltar que as instituições não universitárias não têm obrigatoriedade de desenvolver políticas de pesquisa e de extensão. Contrariando o artigo 207 da Constituição Federal de 1988, que estabelece a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, os Decretos nº 2.207 e nº 2.306 de 1997 e o Decreto nº 3.860 de 2001 estabelecem esta obrigatoriedade apenas às universidades, deixando caminho aberto para as demais IES livrarem-se dos custos da pesquisa e da extensão. O governo Lula contribuiu com esta lógica concedendo autonomia aos centros universitários mediante o Decreto nº 4.914 de 2003. Gozando de autonomia para criar, extinguir e organizar cursos e programas de Educação Superior e sem necessidade de realizar pesquisas, os centros universitários acabam por constituírem-se em uma forma plasmada de universidade de ensino, em contraponto às universidades de pesquisa, o que levou Saviani (2007, p.18) a chamá-los de “universidade de segunda classe”. Sguissardi (2004) identifica a construção de uma dualidade de modelos:

Para efeito de análise, considere-se a possibilidade de, a depender da presença maior ou menor desses “critérios” e “indicadores”, as IES serem classificadas como *neo-napoleônicas* ou *neo-humboldtianas*. Nasquelas [neo-napoleônicas] predominariam “critérios” e “indicadores” como: ausência de estruturas de pesquisa e pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo parcial ou horista e sem qualificação pós-graduada que habilite para a pesquisa; isolamento das unidades, ou porque únicas ou porque agregadas apenas formalmente; dedicação quase exclusiva às atividades de ensino; estrutura administrativo-acadêmica voltada para a formação de profissionais, etc. Nestas [neo-humboldtianas], ao contrário, predominariam “critérios” e “indicadores” como: presença de estruturas de produção científica e de pós-graduação *stricto sensu* consolidada e reconhecida; presença majoritária de docentes em regime de tempo integral e com qualificação pós-graduada que habilite para a pesquisa; integração das unidades em torno de projetos comuns de ensino e pesquisa; associação de ensino e pesquisa (e extensão) em diferentes níveis; estrutura administrativo-acadêmica voltada para a formação de profissionais e para a formação de pesquisadores na maioria das áreas de conhecimento (Sguissardi, 2004, p.41-42).

O autor já havia identificado a construção desta dualidade de modelos de universidades desde o primeiro grande movimento de diversificação institucional operado a partir da década de 1990. Tal processo se aprofunda com a contrarreforma de Educação Superior de Lula e Dilma.

3.2.2 Expansão mediante diversificação de modalidades de ensino

O movimento de expansão da Educação Superior no século XXI vai seguir a direção da diversificação de modalidades de ensino, incrementando o crescimento das modalidades que fogem ao tradicional ensino de graduação presencial. Vão ser impulsionadas as modalidades de cursos criados pela LDB de 1996, cujas titulações podem ser de bacharelado, licenciatura, tecnologia e sequencial; e a modalidade de oferta poderá ser presencial, semipresencial ou a distância, contudo, a tendência de expansão trará como elemento novo o crescimento de cursos superiores de tecnologia e de cursos na modalidade a distância.

Os cursos sequenciais foram a grande novidade introduzida na LDB de 1996 e caracterizam-se por cursos pós-médios de nível superior com curta duração, em média 2 anos, e com carga horária mínima de 1.600 horas. Organizam-se a partir de determinadas áreas do saber, voltando-se à qualificação de habilidades específicas ou à complementação de estudos. Os estudantes são diplomados em nível superior, contudo o diploma não os habilita a ingressar em cursos de mestrado e doutorado, apenas em cursos de especialização. “A proposta curricular, a carga horária e o prazo de conclusão são estabelecidos pela instituição e deve ter pelo menos metade de sua carga horária relacionada a um ou mais dos cursos de graduação ministrados na instituição”³⁶. Concebidos originalmente como uma forma de flexibilizar o itinerário formativo dos estudantes, em contraponto à rigidez dos cursos de graduação e seus currículos mínimos, e para possibilitar uma formação mais rápida e mais específica, Cunha (2004, p.803) avalia que o modo como

³⁶ Fonte: <http://www.brasil.gov.br/empreendedor/capacitacao/cursos-sequenciais>

os cursos sequenciais foram implementados “foi muito distinto do planejado”. Segundo ele, foram as IES de menor qualidade que aderiram mais fortemente a essa modalidade de curso superior e chamavam os candidatos que não eram aprovados em processos seletivos para os cursos de graduação para ocupar as vagas sequenciais, “com o objetivo de acumular créditos que podem ser contabilizados, posteriormente, pelos cursos de graduação”, numa clara estratégia para “reduzir a capacidade ociosa ou, dito de outra forma, de elevar a receita com relação aos custos fixos” (CUNHA, 2004, p.803).

Após um avanço significativo desta modalidade de curso superior na década de 1990, os primeiros anos do século XXI serão marcados por uma forte contração no número de cursos, vagas, matrículas e candidatos inscritos em processos seletivos para cursos sequenciais. Em 2002, havia 551 cursos sequenciais no Brasil, os quais ofereciam 62.757 vagas. De 2002 a 2006, esses cursos seguiram um ritmo de expansão, ampliando-se para 652. Contudo, já em 2006, as vagas oferecidas diminuíram para 46.580, 15.954 a menos que em 2002, e fecharam o ano de 2011 com ínfimas 20.900 vagas ofertadas e 193 cursos, o que representa o fechamento de 358 cursos desde 2002. O número de alunos ingressos igualmente retrai de 29.938, em 2002, para 12.714 em 2011, e os 17.240 concluintes de 2006 tornam-se 5.998 em 2011. Esses indicadores estão sistematizados na Tabela 6.

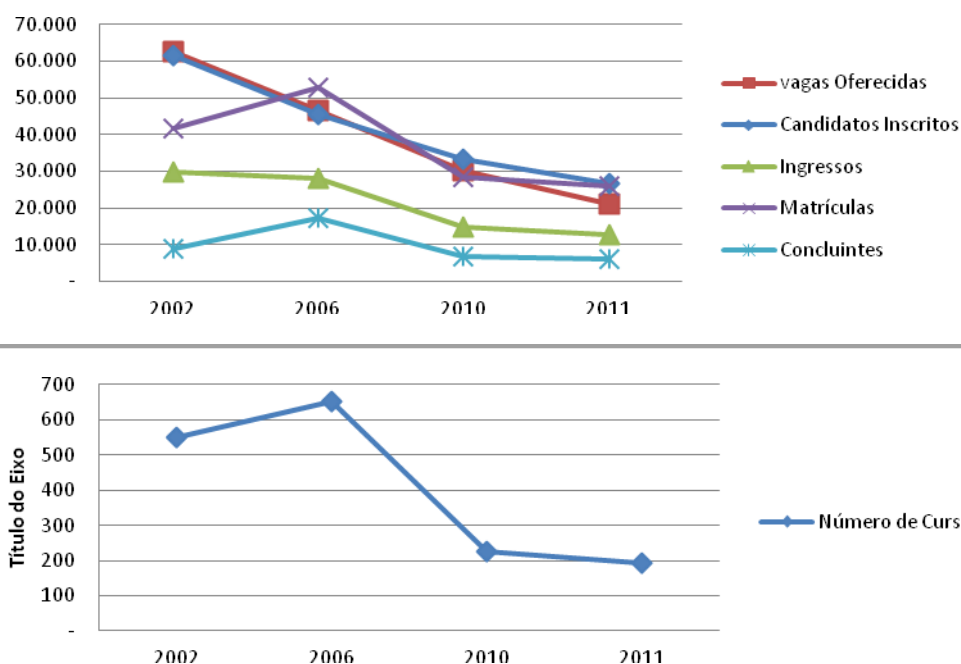
Tabela 6: Contração dos cursos superiores sequenciais no Brasil*

Ano	Cursos	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Matrículas	Concluintes
2002	551	62.534	61.757	29.938	41.552	8.865
2006	652	46.580	45.503	27.994	52.927	17.240
2010	225	30.310	33.392	14.593	28.434	6.823
2011	193	20.900	26.618	12.714	25.851	5.998

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: elaborada pela autora.

* Não foram computados nos dados acima os 5 cursos sequenciais a distância existentes em 2010, os quais tinham 145 vagas, 85 candidatos inscritos, 57 ingressos, 741 matrículas e 303 concluintes; e em 2001, não foram computados os 3 cursos sequenciais a distância com 145 vagas, 73 candidatos inscritos, 34 ingressos, 135 matrículas e 77 concluintes.

As ilustrações gráficas a seguir evidenciam a curva descendente de todos os indicadores dos cursos sequenciais, isto é, vagas, candidatos inscritos, ingressos, matrículas, concluintes e cursos, sendo que o número de vagas e de candidatos inscritos em processos seletivos cai com a mesma velocidade e o número de cursos cai bruscamente no período de vai de 2006 a 2010.

Gráfico 4: Contração dos cursos superiores sequenciais no Brasil

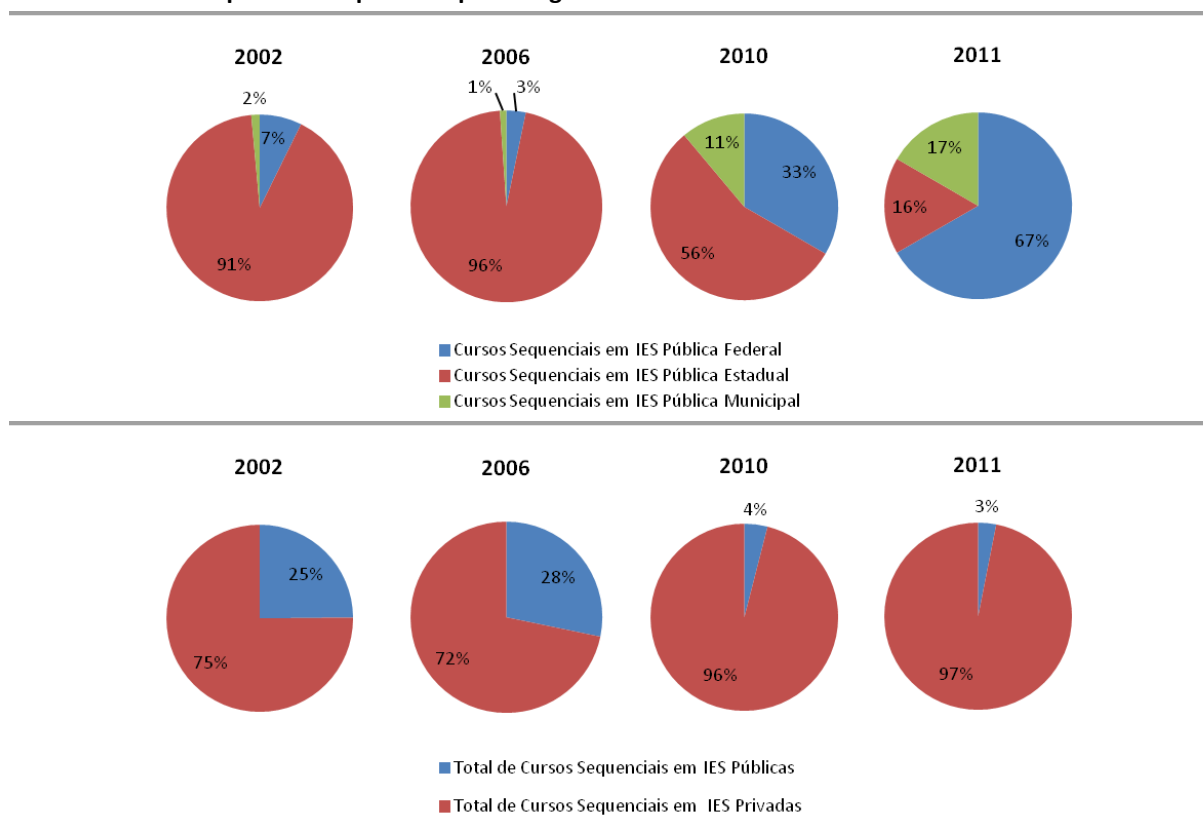
Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborados pela autora.

É interessante analisar a retração dos cursos sequenciais segundo as categorias administrativas de IES. Na Tabela 7 e nos gráficos subsequentes pode-se verificar que, em 2002, do total dos 137 cursos sequenciais nas IES públicas, as federais participavam com 10 cursos e as municipais mantinham apenas 2. A grande maioria dos cursos sequenciais era mantida por IES estaduais, isto é, 125 cursos, os quais representavam 91% em relação ao total dos cursos sequenciais oferecidos por IES públicas. A queda no número de cursos públicos se deu em todas as IES, permanecendo as federais com 4 cursos em 2011, as municipais com 1. As IES estaduais admiravelmente fecharam 124 cursos sequenciais, restando apenas 1 em 2011. A partir de então, haverá somente 6 cursos sequenciais públicos no Brasil. Observe-se as ilustrações a seguir:

Tabela 7: Cursos superiores sequenciais por categoria administrativa de IES

Número de Cursos Sequenciais	2002	2006	2010	2011
Cursos Sequenciais em IES Pública Federal	10	6	3	4
Cursos Sequenciais em IES Pública Estadual	125	176	5	1
Cursos Sequenciais em IES Pública Municipal	2	2	1	1
Total de Cursos Sequenciais em IES Públicas	137	184	9	6
Total de Cursos Sequenciais em IES Privadas	414	468	216	187
Total de Cursos Sequenciais no Brasil	551	652	225	193

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

Gráfico 5: Cursos superiores sequenciais por categoria administrativa de IES

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborados pela autora.

No campo das IES privadas, ocorreu um movimento de expansão entre 2002 e 2006: havia 415 cursos em 2002 os quais se expandiram para 468 em 2006. A partir de então, há um processo de contração no setor privado, tendo em vista que foram encerrados 281 cursos sequenciais, chegando em 2011 no número de 187 cursos. No contexto geral dos cursos sequenciais no Brasil, no que se refere ao percentual ocupado por cursos públicos e cursos privados, em 2002, as IES privadas representavam 75% do total dos cursos sequenciais existentes no Brasil, e as públicas representavam 25%. Com o fechamento massivo dos cursos nas IES públicas, o setor privado, que também se retraiu, passou a representar 97% do total dos cursos nesta modalidade.

Não por acaso, a partir de 2006, ao mesmo tempo em que os cursos sequenciais se contraem fortemente os cursos de Educação a Distância (EAD) saltam em todos os seus indicadores. Em 2001, o governo havia autorizado a inclusão de até 20% da carga horária em disciplinas não presenciais para os cursos de ensino superior presencial. Contudo, foi em 19 de dezembro de 2005, pelo Decreto nº 5.622, que o governo Lula estabeleceu as condições gerais para a oferta de cursos em nível superior a distância – sequenciais, graduação,

especialização, mestrado e doutorado –, considerando em seu Artigo 1º a seguinte caracterização:

a educação a distância como modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos (BRASIL, 2005, p.1).

No Brasil, a EAD vai instituir-se mediante o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) como elemento central do processo pedagógico, colocando-se em substituição a relação presencial professor-aluno, processo este que vem recebendo inúmeras críticas. Constrói-se como uma aparente modernização e integração da Educação Superior nacional à nova sociedade tecnológica e do conhecimento, e configura-se em uma importante estratégia de ampliação do acesso a Educação Superior no Brasil. Segundo Mancebo e Martins (2012, p.126),

as justificativas oficiais que têm sido apontadas para o uso tão intenso das TICs (*Tecnologias da Informação e Comunicação*) num curto espaço de tempo no ensino superior são: 1) necessidade de ampliar as vagas e matrículas nesse nível de ensino; 2) baixo custo ou com mão de obra mais barata; 3) compressão do tempo da formação, particularmente no que tange à formação de professores para o ensino básico; 4) ultrapassagem das barreiras relacionadas ao espaço, já que o uso das TICs está posto num país de dimensões continentais; e 5) contribuição decisiva e objetiva para a suposta democratização do acesso ao conhecimento (grifos no original).

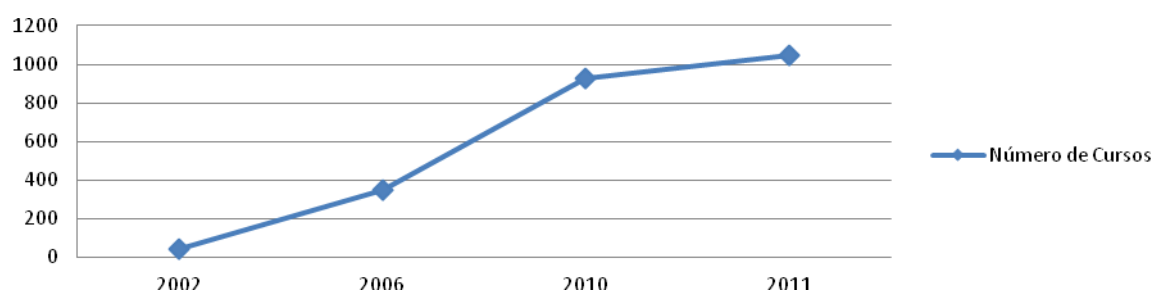
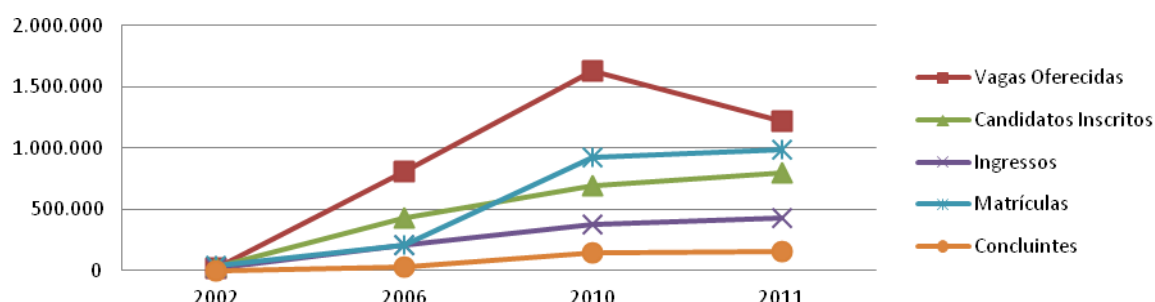
Os indicadores acerca da EAD aparecerão no Censo da Educação Superior do INEP somente a partir de 2000. A expansão do setor da EAD é expressiva: no primeiro ano após a promulgação do Decreto nº 5.622 de 2005, já havia 349 cursos EAD oferecendo 813.550 vagas e com 207.206 alunos matriculados. Entre 2006 a 2011, o número de cursos cresceu 199%, fechando 2011 com 1.044 cursos, 1.224.760 vagas e formando 151.552 profissionais. Mais impressionante ainda foi o crescimento da taxa das vagas, que foi nada menos de 4.922%, de 2002 até 2011, taxa de crescimento nunca registrada antes na Educação Superior brasileira!

Tabela 8: Expansão da EAD no Brasil

Ano	Cursos	Vagas Oferecidas	Candidatos Inscritos	Ingressos	Matrículas	Concluintes
2002	46	24.389	29.702	20.685	40.714	1.712
2006	349	813.550	430.229	212.246	207.206	25.804
2010	930	1.634.118	690.921	380.328	930.179	144.553
2011	1.044	1.224.760	797.176	431.597	992.927	151.552
2002/2011 Δ %	2.170 %	4.922 %	2.584 %	1.987 %	2.339 %	8.752 %
2006/2011 Δ %	199 %	51 %	85 %	103 %	379 %	379 %

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

Gráfico 6: Expansão da EAD no Brasil



Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborados pela autora.

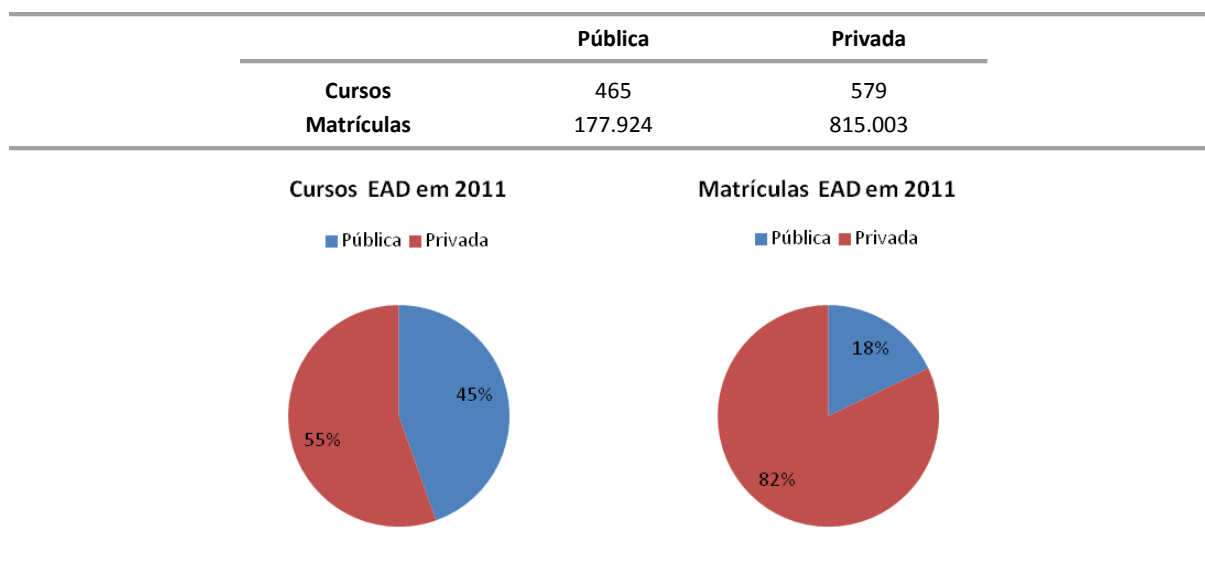
As linhas gráficas acima revelam que entre 2006 e 2010 foi o período em que os cursos, as vagas e as matrículas sofreram uma grande expansão; candidatos inscritos, ingressos e concluintes mantêm-se numa linha linear de crescimento; já o número de vagas oferecidas pelo sistema EAD de Educação Superior tem uma queda entre 2010 e 2011, oferecendo 1.634.118 e 1.224.760 vagas, respectivamente.

Em junho de 2006, o governo publica o Decreto nº 5.800, instituindo a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e insere as IES públicas federais no escopo da expansão de cursos superiores a distância, sejam licenciaturas, bacharelados, tecnológicos, especializações e cursos de extensão. Com o objetivo de interiorizar e expandir a Educação Superior no Brasil, a UAB é um programa educacional em que universidades públicas federais, estaduais, Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS) e prefeituras estabelecem convênios e parcerias. A UAB não é uma nova IES, ela se articula com as IES já existentes no sistema público, as quais oferecem os cursos, materiais didáticos, docentes e tutores, e os municípios montam a infraestrutura local, isto é, os polos presenciais para receber os alunos da microrregião e os tutores, com salas de aula, laboratórios e bibliotecas. Os cursos oferecidos pela UAB são prioritariamente voltados aos professores em exercício da rede de educação básica pública, oferecendo formação inicial para os não graduados e formação continuada para os graduados. A UAB ainda disponibiliza vagas de demanda social, isto é, candidatos não vinculados à educação básica. Segundo o discurso oficial:

ao plantar a semente da universidade pública de qualidade em locais distantes e isolados, incentiva o desenvolvimento de municípios com baixos IDH e IDEB. Desse modo, funciona como um eficaz instrumento para a universalização do acesso ao ensino superior e para a requalificação do professor em outras disciplinas, fortalecendo a escola no interior do Brasil, minimizando a concentração de oferta de cursos de graduação nos grandes centros urbanos e evitando o fluxo migratório para as grandes cidades³⁷.

Em 2000, havia 1.682 matrículas na EAD, todas em IES públicas. A partir de 2002-2003 as IES privadas começam a se credenciar e, em 2004, passam a predominar no campo da EAD. Os dados do Censo da Educação Superior de 2011, disponibilizados no Gráfico 7 na página seguinte, evidenciam que os cursos EAD públicos somam 465 e os privados são 579, respectivamente 45% e 55% do total de cursos. Os cursos privados demonstram ter capacidade muito superior do que os públicos para o oferecimento de vagas, sendo eles responsáveis por 82% das matrículas. Num cálculo simples de divisão das matrículas pelo número de cursos, tem-se a média segundo a qual cada curso público tem 382 matrículas e cada curso privado tem 1.407 matrículas.

³⁷ Disponível em <http://uab.capes.gov.br>.
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

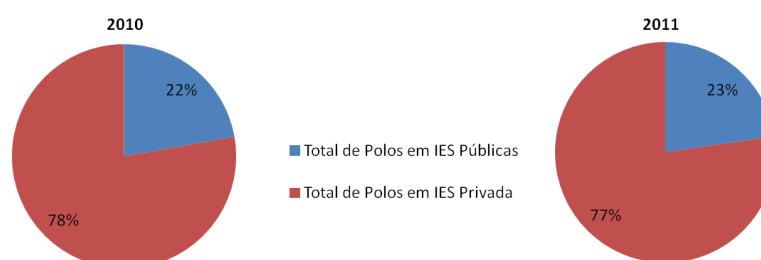
Gráfico 7 : EAD no Brasil em 2011

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborado pela autora.

Os cursos EAD tem um grande potencial para o oferecimento de vagas, tendo em vista que não necessitam dos mesmos padrões de investimento necessários aos cursos presenciais. O uso das TICs como mediação no processo ensino-aprendizado, sua capilaridade em infraestruturas na forma de pólos e não em faculdades, centros universitários ou universidades, assim como as áreas dos cursos que têm maior incidência, indicam uma clara opção quantitativa pelo barateamento dos custos, em detrimento de uma direção político-pedagógica mais qualitativa. Pelos indicadores do ano de 2011 a seguir, verifica-se que as instituições privadas mantêm 5.810 polos de apoio presenciais espalhados em diversas regiões do país, sendo que desdes, 1.635 foram abertos no período de apenas um ano. Se os cursos EAD privados detém 85% das matrículas, como visto acima, e mantêm 77% do número de polos, pode-se auferir que no setor privado o número de alunos por polo é maior do que nas públicas, as quais detém 18% das matrículas e 23% dos polos presenciais.

Gráfico 8: Polos EAD por categoria administrativa

Número de Polos EAD	2010	2011
Polos em IES Pública Federal	777	1.126
Polos em IES Pública Estadual	412	566
Polos em IES Pública Municipal	3	9
Total de Polos em IES Pública	1.192	1.701
Total de Polos em IES Privada	4.175	5.810
Total de polos no Brasil	5.367	7.511



Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborado pela autora.

No que se refere ao setor público, pode-se averiguar que as instituições federais expandiram o número de polos EAD de 777 para 1.126, apenas do ano de 2010 a 2011, as estaduais passaram de 412 para 566 polos, e as municipais, que tinham 3, passaram a ter 9 polos no mesmo período. As instituições federais de Educação Superior estão na frente no que se refere à EAD no setor público, elas mantêm 66% dos polos de apoio presencial, enquanto as estaduais estão com 33% e as municipais com 1%, conforme os dados de 2011.

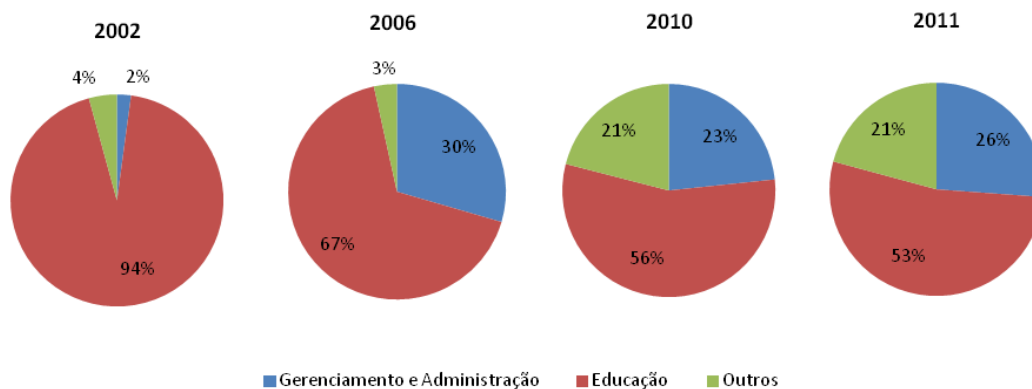
As áreas de formação que vêm sendo privilegiadas pelos cursos a distância, situam-se fortemente no campo da formação de professores e nos cursos vinculados à área de gerenciamento e administração. Já em 2002, os cursos na área da educação eram 44 do total de 47 cursos. Ao longo dos anos, os cursos nesse campo multiplicaram-se, chegando em 2011 com 554 cursos. Os cursos de gerenciamento e administração igualmente cresceram significativamente: em 2006, eram 103 e passaram a ser 273 em 2011. O levantamento realizado nos dados do Censo da Educação Superior do INEP e sistematizados no Gráfico 9, que seguem, indicam que os cursos em áreas técnicas têm surgimento e crescimento tímidos comparados às áreas da educação e do gerenciamento e administração. A Engenharia, Produção e Construção teve o primeiro curso em 2006, e em 2011 chegou a 15; em Saúde e Segurança no Trabalho são 5 cursos; em Fisioterapia apenas 1, surgido em 2006;

em Agricultura e Veterinária foram 7 criados em 2010; e na Enfermagem foram criados 2 em 2010 e mais 1 em 2011, somando o total de 3.

Gráfico 9: Expansão dos cursos EAD por área de formação

Áreas	2002	2006	2010	2011
Educação	44	234	518	554
Gerenciamento E Administração	1	103	217	273
Engenharia, Produção e Construção	-	1	15	16
Serviço Social	1	1	13	14
Humanidades e Artes	-	5	14	14
Viagens, Turismo e Lazer	-	3	7	9
Saúde e Segurança no Trabalho	-	1	4	5
Fisioterapia	-	1	1	1
Agricultura e Veterinária	-	-	7	7
Enfermagem	-	-	2	3
Direito	-	-	-	1
Outros	1	-	132	147
Total	47	349	930	1044

Educação	44	234	518	554
Gerenciamento e Administração	1	103	217	273
Outros	2	12	195	217
Total	47	349	930	1044



Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborado pela autora.

Ao longo do tempo, expandiram-se cursos no campo do gerenciamento e administração, os quais representaram, em 2011, 26% do total de cursos nesta modalidade. Expandiram-se também cursos nas outras áreas, a grande maioria nas áreas sociais e humanas, chegando a ocupar 21% do total dos cursos. A área da educação continua tendo a maior parte, com 53% do total. Os cursos nas áreas de administração e educação dependem de baixo investimento por não necessitarem de equipamentos e laboratórios especializados de alto custo. Cabe ressaltar que a formação de professores “tanto no pré-serviço quanto

em serviço, com um currículo que prepare os professores para formar indivíduos com o conhecimento e as habilidades que eles precisam para o século 21” (UNESCO, 2009, p.3), foi abordada como um dos elementos alvo da EAD e das TICs durante a Conferência Mundial de Educação Superior de 2009.

O desequilíbrio na oferta de cursos gera um contingente de vagas nestas áreas que acabam ficando ociosas, o que mostra que a planificação da estratégia EAD firma-se em razões de custo-benefício. Com a promessa de resolver a histórica disparidade e desigualdade na repartição territorial da Educação Superior, o modo como a EAD vem sendo planejada e implementada reproduz formas subalternizadas de acesso ao direito a Educação Superior, submetendo as camadas pauperizadas e moradores de regiões longínquas a um ensino massificado, deshumanizado e de baixa qualidade, cujas diferenças e rebatimentos são difíceis de ser mensurados, tal como aponta Moran (2009, p.21):

A EAD torna-se cada vez mais complexa, porque está crescendo em todos os campos: com modelos diferentes, rápida evolução das redes, mobilidade tecnológica, pela abrangência dos sistemas de comunicação digitais. Existem modelos bem diferentes de EAD que respondem a concepções pedagógicas e organizacionais distintas. Há os modelos autoinstrucionais e os colaborativos; modelos focados no professor (teleaula), no conteúdo, e outros centrados em atividades e projetos. Há modelos para poucos alunos e modelos de massa, para dezenas de milhares de alunos. Há cursos com grande interação com o professor e outros com baixa interação.

Na onda da diversificação das modalidades de ensino na Educação Superior brasileira, outra alavanca utilizada pelos governos petistas para a expansão do sistema foram os cursos tecnológicos. Os Cursos Superiores de Tecnologia (CSTs) diplomam seus alunos com o título de tecnólogo. O surgimento dos CSTs enquanto cursos de nível superior na área tecnológica ocorreu pelo art. 2º do Decreto nº 2.208 de 1997, que distinguiu os níveis básico, técnico e tecnológico no âmbito da educação profissional. Frigotto e Ciavatta (2003) analisam que o desenvolvimento científico-tecnológico ocorrido nas últimas décadas deu corpo a uma intensa incorporação de tecnologias da informação e tecnologias baseadas na microeletrônica, que alteraram os padrões produtivos e passaram a exigir um novo perfil de formação da força de trabalho. Para Brandão (2009a, p.191), os CSTs vêm responder à demanda do mundo produtivo, pois são cursos de curta duração que têm foco na qualificação prática, voltada diretamente para os postos de trabalho, e configuram-se como

uma formação “menos densa”, segundo ela, “uma das facetas da sociedade de classes - uma educação ‘menor’ para uma classe social ‘mais baixa’”.

“No conjunto dos cursos de graduação, tem-se que, em 2000, em número de cursos, os CSTs representavam 3,4% de toda a graduação; em 2003 já eram 6,9% e, em 2006, representavam 14,7%” (BRANDÃO, 2009b, p.6). Somente em 2006 os cursos CSTs cresceram 108% enquanto que os cursos de graduação, 37%. Os dados do Censo da Educação Superior do INEP de 2011 revelam que, dos 30.420 cursos presenciais existentes no país, 56% são bacharelados, 26% são licenciaturas e 18% são tecnólogos, os quais tinham, respectivamente, 67%, 20% e 13% do total das matrículas registradas no ano. A expansão pode ser evidenciada ao observar a taxa de crescimento das matrículas nas três modalidades: os cursos de tecnologia cresceram a uma taxa de 25% entre 2009 e 2011, enquanto os cursos de bacharelado e licenciatura cresceram 15% e 20%, respectivamente (Tabela 9).

Tabela 9: Expansão das matrículas por titulação em cursos superiores presenciais no Brasil

Ano	Bacharelado	Licenciatura	Tecnologia
2009	3.651.105	771.669	486.730
2010	3.958.544	928.748	545.844
2011	4.196.423	926.780	606.564
2002/2011 Δ %	15	20	25

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

No setor privado, as IES também estão autorizadas a oferecer CSTs. Em 2006, havia 458 cursos públicos de tecnologia no país e 3.292 privados (BRANDÃO, 2009a). Os dados relativos ao número de matrículas em 2011 (Tabela 10) evidenciam que das 6.739.689 matrículas em cursos presenciais e a distância registradas no ano, 870.534 eram em CSTs; destas 742.001 matrículas em IES privadas e 128.533 em públicas, isto é, 85% estavam em universidades, centros tecnológicos e faculdades do setor privado. As IES privadas de ensino presencial e a distância, têm investido fortemente nos cursos de tecnologia, tendo que vista que 15% das suas matrículas são em CSTs, isto é 742.001; outros 15% são em licenciaturas, totalizando 768.000; e 70% em bacharelados, com o registro de 4.966.374 matrículas. Nas IES públicas, os cursos de tecnologia abarcaram 128.533 matrículas em 2011, enquanto as

licenciaturas ficaram com 588.329 e os bacharelados com 1.039.539, isto é, 7%, 34% e 59% das matrículas, respectivamente.

Tabela 10: Matrículas em cursos presenciais e a distância em 2011

	Total	Bacharelado	Licenciatura	Tecnologia
Total Brasil	6.739.689	4.495.831	1.356.329	870.534
Pública	1.773.315	1.039.539	588.329	128.533
Privada	4.966.374	3.456.292	768.000	742.001

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

Os governos Lula e Dilma proporcionaram forte ampliação à Educação Superior tecnológica pública, instituindo três fases de expansão com metas de chegar ao final de 2014 com 562 unidades na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Rede Federal). O processo ocorreu na seguinte forma: em 2004, o Decreto nº 5.225, de 1 de outubro de 2004, transformou os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), escolas de nível médio, em instituições de educação superior. “Os cursos tecnológicos, que eram cursos superiores diferenciados dos de graduação, adquiriram o *status* de cursos de graduação e pós-graduação” (OTRANTO, 2013, p.13). Em 2005, o Governo Lula implementou a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal, constituindo-a a partir da criação, ampliação, aglutinação e federalização de instituições como os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), Unidades Descentralizadas de Ensino (Uned), escolas agrotécnicas, escolas técnicas federais e escolas vinculadas a universidades. Em conjunto, vão formar esta Rede Federal que passa a ser composta pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF); Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), Escolas Técnicas vinculadas à Universidades Federais e Universidade Tecnológica Federal (UTF), oferecendo cursos de ensino médio integrado à formação técnica, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas, além de pós-graduação. No segundo mandato de Lula, em 2007, é lançada a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal sob o *slogan* “Uma escola técnica em cada cidade-pólo do país”, com objetivo de criar 150 novas unidades. No mesmo ano, constituem-se os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFET). A terceira fase de expansão inicia em 2011 com Dilma Rousseff, cuja meta é criar mais 120 unidades. Até 2002, havia 140 escolas técnicas no país. Em 2010, Rede Federal se expandiu para 354 *campi* em 321 municípios. A meta do governo para 2014 é chegar a 562 *campi* em 512 municípios.

Cabe ressaltar que os processos de diversificação vêm atingindo com intensidade semelhante a pós-graduação, como o exemplo dos mestrados profissionalizantes, mais rápidos e que, em algumas instituições, não há a exigência de defesa de dissertação; e dos *Master Business Administration* (MBA) que se tornaram cursos de grande procura e, geralmente, extremamente caros. A lógica da “autosustentabilidade” destes cursos transforma-os em formidáveis nichos de mercado

3.2.3 Expansão mediante diversificação de modalidades de financiamento

Não se pode falar que a expansão da Educação Superior no setor privado é um fenômeno recente, tendo em vista que a primeira onda de expansão, ainda na década de 1960, foi possibilitada desta forma. O avanço da mercantilização universal é, definitivamente, um movimento que acompanha o desenvolvimento da sociedade capitalista em torno de sua incansável busca por novos campos de valorização e reprodução. Considera-se, pois, que o que vai particularizar as ondas expansivas e, especialmente, a expansão na primeira década do século XXI são as peculiaridades do contexto político-econômico, os seus mecanismos de impulsão e os seus rebatimentos no campo da reprodução global do capitalismo, que incidem contraditoriamente nos sentidos impressos à reprodução do capital, por um lado, e para a reprodução do trabalho, por outro. O modo como os governos petistas planejaram o processo expansivo da Educação Superior evidencia a nova processualidade no cenário nacional, cujas tendências vão se colocar: no esmaecimento das fronteiras público-privadas, com a construção de novos mecanismos de destinação do fundo público ao setor privado e a “privatização interna” (LIMA, 2001a) das IES públicas; na expansão precarizada das universidades federais; e na oligopolização do sistema de Educação Superior privado. A análise vai considerar dois grupos de IES: aquelas cuja propriedade é pública estatal, composta por IES federais, estaduais e municipais; e aquelas com propriedade de origem privada, com e sem fins lucrativos.

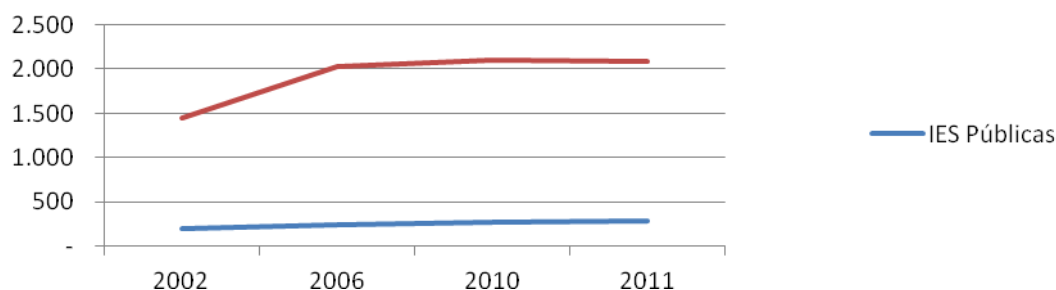
Desde 2002 até 2011, o conjunto do sistema de Educação Superior brasileira vai crescer a uma taxa de 44%. Analisando a Tabela 11, exposta a seguir, apreende-se que, em conjunto, as IES expandiram-se em 48% em direção aos municípios localizados no interior do país e em 38% nas capitais. Os investimentos governamentais desde 2002 fizeram com que as IES públicas tivessem taxa de crescimento de 46%, pouco superior às privadas, que cresceram num ritmo de 44%. As públicas igualmente avançaram para o interior do Brasil, numa taxa de crescimento de 54%, enquanto que nas capitais, cresceram 32%. Tanto nas capitais quanto no interior, as privadas cresceram 39%. O ano de 2011 fecha com 2.356 IES no país, sendo 819 na capital e 1.546 no interior. Com propriedade pública são 284 IES e 2.081 são privadas.

Tabela 11: Expansão das IES por propriedade e localização

	Total IES Brasil			Total IES Públicas			Total IES Privadas		
	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior	Total	Capital	Interior
2002	1.637	592	1.045	195	72	123	1.442	520	922
2006	2.270	811	1.459	248	82	166	2.022	729	1.293
2010	2.378	826	1.552	278	91	187	2.100	735	1.365
2011	2.365	819	1.546	284	95	189	2.081	724	1.357
2002/2011 Δ %	44%	38%	48%	46%	32%	54%	44%	39%	39%

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora

Gráfico 10: Expansão das IES por propriedade pública e propriedade privada



Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborado pela autora

Não obstante o novo quadro de expansão das IES públicas, no conjunto total de IES no Brasil, as privadas representavam 88% em 2002, e as públicas 12%. Esta distribuição percentual se manteve inalterada em 2011. No que se refere ao número de vagas, as IES públicas disponibilizavam 17% das vagas em 2002 e as privadas 83%. Em 2011, as IES

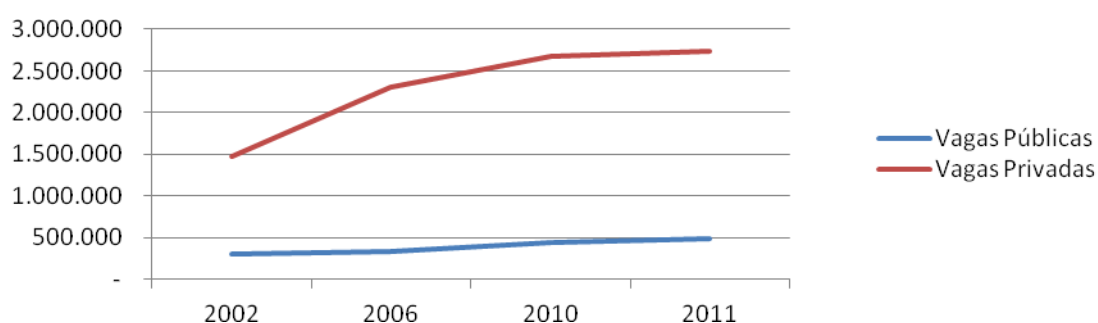
privadas tiveram um aumento de 2 pontos percentuais, passando a ser responsáveis por 85% do total das vagas no sistema de Educação Superior brasileiro e as públicas caíram para 15% . No que se refere à capacidade do sistema de oferecer novas vagas, o crescimento do setor privado foi de 86% de vagas a mais entre 2002 e 2011; já no setor público o crescimento foi de 64%. Os números absolutos das vagas podem ser visualizados na Tabela 12, que segue, e a linha de crescimento do Gráfico 11 confirma a capacidade do setor privado em oferecer vagas. A tendência de expansão mediante a ampliação da capacidade de oferecer vagas da cada IES se confirma novamente, e o crescimento rumo às cidades do interior expressa-se tanto no aumento das vagas públicas quanto no das privadas, sendo que a velocidade de crescimento das vagas públicas no interior é mais expressiva.

Tabela 12: Expansão das vagas totais, das vagas públicas e das vagas privadas

ANO	Total Vagas Brasil	Total Vagas Públicas	Total Vagas Privadas
2002	1.773.087	295.354	1.477.733
2006	2.629.598	331.105	2.298.493
2010	3.120.192	445.337	2.674.855
2011	3.228.671	484.943	2.743.728
2002/2011 Δ %	82%	64%	86%

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora

Gráfico 11: Expansão das vagas públicas e das vagas privadas



Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Gráfico: Elaborado pela autora

A implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, como uma das ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), foi um importante instrumento do governo federal para aumentar o número de vagas e levar a presença das universidades federais (UFES) para os municípios do interior dos estados brasileiros. Os

dados oficiais divulgados pelo INEP através do Censo da Educação Superior, sistematizados na Tabela 13, que segue, revelam a expansão quantitativa das matrículas, vagas e unidades das universidades federais. O número de vagas mais que dobrou de 2002 a 2011: o governo FHC deixou as UFEs com 124.196 vagas e em 2011, os governos petistas disponibilizaram 270.121 vagas. A taxa de crescimento foi de 117%. O número de unidades cresceu em 56% no interior: de 25 unidades em 2002, foram para 39 em 2011. Em 2002, apenas 34% das matrículas nas UFEs eram no interior e, em 2011, chegaram a ser 45%. Observe-se os indicadores em detalhes:

Tabela 13: Expansão das Universidades Federais

Ano	Universidades			Vagas	Matrículas		
	Total	Capital	Interior	Total	Total	Capital	Interior
2002	73	48	25	124.196	500.459	331.190	169.269
2006	105	55	50	144.445	556.231	370.530	185.701
2010	99	60	39	248.534	763.891	437.729	326.162
2011	103	64	39	270.121	842.606	460.530	382.076
2002/2011 Δ %	41%	33%	56%	117%	51%	24%	106%

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

Os governos petistas vão se diferenciar da gestão ultraliberal de seus antecessores, que passaram longos anos sem investir nas universidades federais. Estas sofreram o impacto do sucateamento, não abertura de concursos para servidores técnico-administrativos e docentes, corte de verbas, entre outros. Se, ao longo da década de 1990, a segunda onda de expansão da Educação Superior no Brasil é caracterizada fortemente pela expansão do setor privado, a particularidade da terceira, durante a gestão petista, nos primeiros anos do século XXI, é a retomada dos investimentos nas instituições públicas de Educação Superior, tanto na construção da Rede Federal, identificada anteriormente, quanto na expansão das universidades federais, expandindo vagas, criando novas universidades, novos *campi* e novos cursos, assim como investindo em infraestrutura e realizando concursos para docentes e servidores técnico-administrativos. Contudo, o fato do governo petista “estar envolto por uma aura de esquerda” (LEHER, 2004, p. 870) tornou mais fácil o esfumaçamento de seu discurso de democratização e inclusão social, camuflando o fato de que a “Reforma Universitária brasileira vem ‘suavemente’ tomando forma através de diversas leis e decretos” (LÉDA, MANCEBO, 2009, p.50). No caso específico do REUNI, Léda e

Mancebo (2009, p.54) o intitularam de “expansão com financiamento mitigado”. O Programa teve por meta aumentar o número de vagas para estudantes de graduação nas UFEs, aumentar a relação professor/aluno para 18 por 1, elevar a taxa média de conclusão dos cursos para 90%, diversificar as modalidades dos cursos flexibilizando currículos, criando cursos a distância e de curta duração, implementando ciclos básicos e bacharelados interdisciplinares, entre outros, no período entre 2007 e 2012 (MEC, 2007). O REUNI trouxe a promessa de recomposição do quadro de pessoal nas UFEs, de criação de novos *campi*, construção de novos prédios, significativo aumento de vagas e democratização da universidade pública federal, criação de novos cursos e inovações pedagógicas. As UFEs que aderiram ao REUNI pactuaram contratos de gestão junto ao MEC – ao gosto dos contratos de gestão celebrados pela contrarreforma neoliberal do Estado brasileiro de Bresser-Pereira –, condicionando o recebimento dos recursos de expansão ao atendimento das metas de ampliação dos quantitativos de alunos, cursos, turmas, alunos por turma, alunos por professor e formandos. Entretanto, a implementação do Programa tem gerado intensa insatisfação e tem alterado as configurações da universidade federal brasileira.

As UFEs implementaram a abertura de novas vagas e muitas não receberam ou receberam em parte a contrapartida do governo para a construção e reforma de prédios, compra de equipamentos e contratação de docentes e servidores técnico-administrativos, o que tem levado docentes e servidores à intensificação e precarização do trabalho. Além disso, a formulação do Programa REUNI não contou com a participação efetiva dos segmentos da comunidade universitária; a precariedade em que se encontravam e a urgência em receber recursos fizeram muitas UFEs aderir ao Programa de forma antidemocrática, despolitizada e/ou pouco planejada. Alguns setores das universidades que se posicionaram contrários, se não entrassem na pactuação das metas não receberiam vagas docentes nem recursos para infraestrutura. A meta de 18 alunos por professor não considerou as particularidade de cada curso e suas demandas por aulas de laboratórios, oficinas, estágios, entre outros. Os estudos de Lima (2011a, p.92) identificaram que

uma análise cuidadosa do parágrafo terceiro do artigo 3º e do artigo 7º do Decreto de criação do Reuni deixa claro em que termos ocorrerá esta “expansão”, pois “o atendimento aos planos é condicionado à capacidade orçamentária e operacional do MEC” e “as despesas decorrentes deste processo devem estar circunscritas às dotações orçamentárias consignadas anualmente ao MEC”.

Em termos de infraestrutura, o REUNI finda 2012 com muitas obras inacabadas ou que não foram iniciadas; falta acessibilidade nos prédios, restaurantes universitários, moradias estudantis, salas de aulas, ventiladores e ares-condicionados, suficientes aparelhos de *data show*, computadores, impressoras e copiadoras que, às vezes, estão sem tinta, estragadas ou sem condições de acessar a energia por falta de tomadas, cabos ou extensões; as mesas de trabalho têm que ser compartilhadas por muitos docentes, o acesso à *internet* e ao telefone é precário ou inexistente, há problemas com as instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias, entre outros. A desproporção entre as metas de expansão almejadas e a construção dos meios necessários leva a crer que o objetivo de “melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (MEC, 2007, p.8), presente nas diretrizes do REUNI, foi atingido com esmero. O aumento quantitativo das universidades federais não corresponde necessariamente ao aumento e/ou manutenção da qualidade, enfraquecendo seu papel de referência na produção do conhecimento e formação profissional, intelectual e humana. Sob a bandeira da democratização do acesso, o “canto da sereia” do governo Lula (CISLAGHI, 2012, p. 278), a expansão mostrou-se como uma estratégia de massificação. O governo Dilma igualmente tem se mostrado centrado na prioridade da expansão no número de matrículas nas UFs. A Lei nº 12.677 de 25 de junho de 2012 criou 19.579 cargos para professor do magistério superior, 24.306 cargos para o magistério básico, técnico e tecnológico e 27.714 cargos para técnico-administrativos, contudo, o provimento está condicionado ao cumprimento das metas de expansão pactuadas entre o MEC e as Instituições Federais de Educação Superior (IFES).

O estabelecimento dos contratos de gestão, no âmbito do REUNI, com as universidades federais, tem significado uma visão gerencial da gestão pública, situada no atendimento de metas e cumprimento de índices de produtividade como estratégia de controle e de destinação dos recursos para custear a expansão. Ao contrário dos cortes orçamentários promovidos por FHC, os governos Lula e Dilma têm recuperado, de alguma forma, esses recursos, contudo sem contribuir para uma mudança efetiva nas fontes de financiamento das universidades federais. O processo de “privatização interna” (LIMA, 2001a) ganha fôlego com a precarização, sucateamento e insuficiência de recursos, isto é, diante da restrição dos recursos públicos federais, docentes e gestores das universidades federais passaram a buscar fontes alternativas de captação e de geração de receitas próprias

mediante a prestação de serviços educacionais, como forma de manter as diversas atividades institucionais assim como forma de complementação salarial diante do arrocho imposto às IFEs, desde a década de 1990. O governo tem incentivado essas práticas com mecanismos como a Lei das Fundações de Direito Privado, a Parceria Público-Privada (PPP) e a Lei de Inovação Tecnológica. “A redução dos investimentos públicos e a defesa da diversificação das fontes de financiamento foram centrais na reforma da educação superior adotada no país” (CHAVES, LIMA, MEDEIROS, p.13, 2013).

As fundações de apoio foram instituídas ainda em 1994 por Itamar Franco e foram regulamentadas por Lula mediante o Decreto nº 5.205, de 14 de setembro de 2004, revogado pelo Decreto nº 7.423, de 31 de dezembro de 2010, que dispõe sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio. As fundações são personalidades jurídicas de direito privado e sem fins lucrativos. Têm por objetivo apoiar o desenvolvimento de projetos de ensino, pesquisa, extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico³⁸. As fundações de apoio funcionam na intermediação entre as universidades federais e os recursos externos, mediando a prestação dos serviços educacionais. Essa forma de privatização interna das IES públicas passa pelo oferecimento de serviços educacionais remunerados tais como

assessorias e consultorias a empresas privadas; cursos de pós-graduação *lato sensu*; cursos de extensão, atualização e aperfeiçoamento; cursos livres de línguas estrangeiras; oferta de cursos de graduação, por contratos firmados com prefeituras e governo dos estados; processos seletivos e/ou concursos, para órgãos/instituições governamentais e/ou empresas privadas; produção/realização de projetos/programas, na área de Ciência & Tecnologia, voltados para a iniciativa privada; exames ambulatoriais, realizados por meio de contratos firmados com estabelecimentos públicos e privados; análises de combustíveis; medições de intensidade de campo elétrico; instalação de antenas coletivas; manutenção, aferição e instalação de instrumentos de radiocomunicação; medições de interferência eletromagnética; desenvolvimento de programas computacionais, dentre outros (CHAVES, 2009, p.321).

A pesquisa científica e tecnológica no Brasil igualmente incorporou-se à lógica da prestação de serviços rentáveis. Profundamente dependente das agências estatais de fomento, a produção científica vem se reorientando sobremaneira para a realização de convênios, contratos e parcerias com o setor privado, transações que envolvem grandes quantias que se destinam à construção de laboratórios, compra de equipamentos e

³⁸ Fonte: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12508&Itemid=1017

pagamento de bolsas para pesquisadores docentes e discentes de pós-graduação e de graduação e contratação de pessoal técnico externo. A Lei de Inovação Tecnológica, Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, enfatiza a inovação tecnológica com aplicabilidade imediata para a pesquisa brasileira, estimulando as empresas, inclusive micro e pequenas, a financiarem pesquisas, permitindo o compartilhamento da infraestrutura de pesquisa das instituições públicas de educação, ciência e tecnologia – como laboratórios, equipamentos, instrumentos, materiais, demais instalações e recursos humanos – com as instituições do setor privado. As relações entre o setor público e o privado no campo educacional inserem-se ainda no escopo das Parcerias Público-Privadas (PPP), regulamentadas pela Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual “institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”. Através de contratos de parceria, o Estado distribui recursos públicos em ações realizadas em conjunto com a iniciativa privada nas mais diversas áreas, inclusive no campo dos serviços educacionais.

Esses mecanismos acabaram construindo uma nova cultura e novos hábitos no interior das instituições públicas a partir do pressuposto de que todas as atividades têm potencial para se transformarem em serviços educacionais rentáveis, ampliando o mercado educacional brasileiro para o interior das instituições públicas. O termo “parceria” e sua conotação como algo positivo e eficiente vem carregado do sentido de esmaecimento das fronteiras entre o público e o privado, ressignificando a universidade pública ao fortalecer um tipo de “autonomia às avessas” (CISLAGHI, 2012, p.276). Essas medidas alternativas que diversificam o financiamento das atividades da Educação Superior estão consubstanciadas na direção ético-política e ideocultural que sustenta a atual contrarreforma da Educação Superior no Brasil. Nas palavras de Chaves (2009, p. 312),

No caso das universidades públicas federais, tal reforma visa ajustar essas instituições ao paradigma gerencialista adotado na reforma do Estado e à lógica produtivista de privatização e mercantilização dos bens e serviços acadêmicos. Assim, princípios como flexibilidade, diversidade e competitividade devem ser assumidos, com vistas à contenção dos gastos públicos.

Por outro lado, o governo vem desenvolvendo importantes políticas que contribuem para o aproveitamento das vagas ociosas criadas nas IES privadas e que acabam sustentando

a manutenção da expansão deste setor. Tais medidas justificam-se politicamente tendo em vista que,

em estudo realizado para o INEP, Amaral (2006) demonstra, por meio da análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2004, que a expansão do setor privado chegou ao limite devido o baixo rendimento médio mensal das famílias residentes em domicílios particulares no país. Essa desigualdade evidencia que a política de expansão do ensino superior pela via do setor privado encontra limites que se dão pela própria incapacidade financeira das famílias manterem seus filhos nesse tipo de estabelecimento de ensino (CHAVES, LIMA, MEDEIROS, 2013, p.12).

Uma das políticas é o Programa Universidade para Todos (PROUNI), que oferece bolsas de estudo parciais e integrais nos cursos superiores de bacharelado, licenciatura, tecnologia e sequenciais, presenciais e a distância nas IES privadas, tanto nas instituições sem fins lucrativos quanto nas com fins lucrativos. O PROUNI foi instituído pelo governo Lula pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005³⁹. Seu público alvo são os alunos concluintes do ensino médio da rede pública, bolsistas integrais das instituições privadas de ensino médio, pessoas com deficiência e professores do quadro permanente da rede pública para cursarem cursos de licenciatura. O PROUNI é um programa focalizado que prevê um corte de renda como condicionalidade para inserção, isto é, além do perfil acima, para receber as bolsas parciais o estudante deve pertencer a famílias com renda bruta de até três salários mínimos per capita e, para as bolsas integrais, a família do estudante deve ter renda per capita de no máximo um salário mínimo e meio. No caso dos professores da rede pública, não há corte de renda. E ainda, “os candidatos são selecionados pelas notas obtidas no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM - conjugando-se, desse modo, inclusão à qualidade e mérito dos estudantes com melhores desempenhos acadêmicos”⁴⁰.

O PROUNI vem realizando convênios e articulando-se a outras políticas como: o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), onde os alunos bolsistas parciais do PROUNI

³⁹ “O governo federal brasileiro, tomando como modelo um programa de isenção parcial do Imposto sobre Serviços (ISS), utilizado inicialmente pela Prefeitura do São Paulo, apresentou o projeto de Lei 3.582/2004, pelo qual instituições de ensino superior privado ofereceriam bolsas de estudo a alunos oriundos da rede pública recebendo em troca isenção fiscal. Num primeiro momento, o Programa seria instituído por Medida Provisória, mas sofreu pressão de entidades representativas do setor privado de educação, como a Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES), o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), a Associação Brasileira das Universidades Comunitárias (Abruc), a Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), a Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu), e o Conselho Nacional de Igrejas Cristãs do Brasil (Conic), dentre outras” (GUERRA, FERNANDES, 2009, p. 287).

⁴⁰ Fonte: http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140

podem financiar até 100% da mensalidade que não for coberta pela bolsa do programa; convênios de estágio entre o MEC e a Caixa Econômica Federal e a Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN) para os bolsistas PROUNI; e o programa Bolsa Permanência destinado aos bolsistas integrais, com valor máximo equivalente às bolsas de iniciação científica, e que deve ser exclusivamente utilizado para o custeio das despesas educacionais.

Tabela 14: Dados do Programa Universidade para Todos (PROUNI)

	2005		2012	
Total de bolsas	112.275		204.622	
2005/2012 Δ %	82,25%			
Modalidade de ensino	N ° bolsas*		Percentual*	
Presencial	1.053.146		87%	
EAD	164.033		13%	
	Bolsa integral		Bolsa parcial	Total de bolsas
1° semestre 2005	71.905	64%	40.370 36%	112.275
1° semestre 2013	108.686	67%	53.643 33%	162.329

Fonte de dados: Sisprouni, disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br>. Tabela: elaborada pela autora.

* Dados do período de 2005 até o 1º semestre de 2013.

Desde sua implantação em 2005, até 2012, o PROUNI aumentou 82,25% o número de bolsas, isto é, iniciou em 2005 disponibilizando 112.275 e em 2012 foram 204.622 bolsas parciais e integrais. Segundo dados do Sisprouni⁴¹, do período de 2005 até o 1º semestre de 2013 já foi oferecido o total de 1.217.179 bolsas. Destas, o número de 782.124 bolsas, 74% do total, foi para estudantes de cursos no período noturno. A maioria das bolsas tem sido integrais, somando 64% no primeiro semestre de funcionamento – 1º semestre de 2005 – e mantendo-se no percentual de 67% no 1º semestre de 2013. Cabe ressaltar que as bolsas integrais cobrem 100% do valor das mensalidades dos cursos particulares, e as parciais cobrem de 25% a 50%. Uma informação relevante é que, no 1º semestre de 2013, 13% das bolsas foram destinadas a alunos dos cursos superiores na modalidade EAD, isto é, foram 164.033 bolsas integrais e parciais (Tabela 14). Tais indicadores têm possibilitado a elevação da taxa de matrícula nas diversas IES privadas, “contribuindo para diminuir o problema crônico das instituições privadas: o alto número de vagas ociosas” (GUERRA, FERNANDES,

⁴¹ Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br>

2009, p.289) criadas no processo de expansão – em 2004, das 2.320.421 vagas, apenas 56,2% foram preenchidas e 1.017.311 vagas, 43,8%, estavam ociosas.

A contrapartida do PROUNI é a isenção de tributos para as IES privadas que aderem ao programa, através de dois mecanismos: as IES sem fins lucrativos, que já gozavam de isenções de impostos federais, como o Imposto de Renda e a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), tiveram que transformar 20% de suas matrículas em vagas com bolsas para o PROUNI; no caso das IES privadas com fins lucrativos, ao aderirem ao PROUNI, suas isenções abarcam impostos como Cofins, PIS, Imposto de Renda e CSLL. “Isso significaria, em 2005, segundo o MEC, 250 milhões em isenção fiscal, caso todas as instituições privadas aderissem ao PROUNI” (CISLAGHI, 2012, p.272), recursos estes que deixam de ir para os cofres públicos e de serem destinados a políticas sociais públicas, em geral, e à Educação Superior pública, em particular. O governo justifica o PROUNI com argumentos estritamente econômicos, como uma forma menos custosa de aumentar as vagas e o acesso a Educação Superior do que ampliando as IES públicas, e busca revestir a iniciativa com o discurso da democratização e da inclusão social. Para Catani e Gilioli (2005, p.65), “o MEC optou por uma política pública voltada à concessão de benefícios e não à promoção de direitos”.

Os mecanismos de incentivo e isenção fiscal do âmbito da Educação Superior não são um fenômeno recente. Foram instituídos desde a Constituição de 1934 com o surgimento da primeira universidade privada, como visto no início deste capítulo. Na década de 1970, por exemplo, com a isenção do IPTU, que possibilitou a aquisição de imóveis por muitas IES privadas, a realidade contemporânea reafirmou os processos de transferência do fundo público para os organismos privados, mediante diferentes mecanismos e em diferentes campos econômicos. No caso da Educação Superior, no século XXI, o PROUNI como mecanismo de isenção fiscal contribuiu com o movimento expansionista e com a reprodução da Educação Superior privada, uma vez que, além das isenções acima citadas para as IES que aderiram ao programa, o governo possibilitou o parcelamento das dívidas de impostos anteriores a 2006 em até 120 meses e permitiu a renovação dos certificados de filantropia cassados pelo Conselho Nacional de Assistência Social, representando uma anistia para as IES que estavam atuando sem os certificados exigidos por lei.

A outra política que financia a Educação Superior Pública com recursos públicos é o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)⁴². Criado em 1999, objetiva financiar cursos superiores em instituições privadas. Instituído sob o discurso de auxiliar estudantes de baixa renda, objetivamente significa um empréstimo adquirido pelo estudante junto a uma instituição bancária estatal, destinado ao pagamento das mensalidades do seu curso superior. Ao longo do curso o estudante paga uma pequena taxa mensal relativa aos juros do seu empréstimo. Ao concluir o curso, o recém-formado tem um prazo para pagar a dívida adquirida junto ao banco, afligindo-o com a insegurança de sua inserção no mercado de trabalho que depende diretamente do contexto econômico nacional. Os juros da operação eram de 9% ao ano, e a partir de 2010 foram para de 3,4% ao ano. Até 2010, apenas a Caixa Econômica Federal operava a linha de crédito do FIES, quando o Banco do Brasil também passou a operacionalizá-lo. Em dois anos de operação, o Banco do Brasil atendeu mais de 300 mil estudantes das IES privadas, somando R\$ 11,3 bilhões em contratos. Em 2010, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tornou-se operador do FIES, e foi permitido ao estudante não apresentar fiador⁴³. Em 2006, 449.786 estudantes participaram do FIES, havia 1.110 mantenedoras, 1.513 IES, 2.059 *campi*, 23.035 cursos/habilitações cadastrados no FIES. O FNDE (2013, p.1) comemora:

A procura pelo financiamento do governo federal para custear o ensino superior mais que dobrou no ano passado (2012) em relação a 2011. [...] Em 2010, foram firmados 75,9 mil contratos. Em 2011, esse número saltou para 153,5 mil, chegando agora, em 2012, a 368,8 mil. Do total de 598,3 mil contratos firmados entre 2010 e 2012, o curso mais procurado é o de direito, com 94 mil contratos, seguido de administração (50 mil), enfermagem (47 mil) e engenharia civil (37 mil).

Dentro de uma lógica privatista e de financeirização da educação, este programa é visto pelo governo como uma forma de incentivo aos estratos da população que não têm

⁴² Antes do FIES houve no Brasil a experiência do Programa de Crédito Educativo (PCE/CREDUC): “Desde a sua criação na década de 1970, até meados dos anos 1980, o Programa atendeu mais de um milhão de estudantes e, considerando a inadimplência em relação à quitação dos empréstimos efetuados aos estudantes, por volta de 1983, o PCE/CREDUC estava praticamente falido. Para trazer autossuficiência ao Programa, duas grandes reformulações foram introduzidas: novas fontes de financiamento, como é o caso das loterias em 1983, e a diminuição do período de carência, exigência de fiador e introdução de uma taxa de 6% acima da correção monetária, em 1989. Na década de 1990, o Programa enfrentou problemas de natureza político-operacional, entre eles, a baixa prioridade dada pelo MEC e, em decorrência, a instabilidade dos recursos e a falta de clareza entre os papéis do MEC e da Caixa Econômica Federal, bem como a avaliação insuficiente da qualidade das IES parceiras do Programa. Além disso, a taxa de retorno era baixa em oposição ao elevado custo operacional. O Programa financiou vagas pela última vez em 1997, ocasião em que atendeu 58.709 estudantes” (APRILE, BARONE, 2009, p.47).

⁴³ Disponível em <http://www.fies2013.org>

condições de arcar com os custos de sua formação. Contudo, reafirma a máxima liberal de que o cidadão deve ser responsável pelo atendimento às suas demandas sociais e deve buscar por si e individualmente os meios de acessá-las, contrariando a concepção de educação enquanto um direito de todos e um dever do Estado.

Ainda no âmbito do financiamento da Educação Superior privada, o MEC também firmou convênio com o Banco de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para conceder financiamento para IES públicas e privadas, pelo chamado Programa IES-MEC/BNDES. Podem ser financiados: obras de infraestrutura, equipamentos, livros, softwares, projetos de reestruturação financeira e importação de equipamentos. As IES interessadas devem estar cadastradas no FIES, no PROUNI e no Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)⁴⁴. Em outubro de 2013, a taxa de juros para a operação do programa estava em 5%.

Com o grande impulso da conceituação alavancada pela OMC da educação como um serviço, o setor educacional foi transformado em atividade mercantil altamente lucrativa e a educação constituiu-se definitivamente como mercadoria, inserindo-se no campo da compra e venda, mediada pelo mercado como fonte de valorização do capital. Além do financiamento por parte das famílias e alunos que pagam as mensalidades e do financiamento público mediante políticas como o FIES, o PROUNI e o IES-MEC/BNDES, o financiamento ao setor privado da Educação Superior no início do século XXI também advém do setor financeiro internacional.

Com o aprofundamento do processo de expansão das IES privadas, acompanhado pela financeirização da economia, os primeiros anos do século XXI foram marcados pelo alargamento da privatização e da financeirização da Educação Superior sob a particularidade da formação de oligopólios e da desnacionalização.

Este fenômeno vem se estabelecendo pela ampliação das aquisições de pequenas e médias IES e das fusões entre os grupos educacionais que criaram grandes companhias empresariais privadas, que controlam grande número de IES no Brasil. A formação destes oligopólios é impulsionada pela abertura de seu capital na bolsa de valores, o que autorizou

⁴⁴ O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), criado em 2010 vinculado ao FIES, é uma alternativa para os estudantes que não tem condições de apresentar fiadores, facilitando os trâmites para a contratação do financiamento. "Trata-se de um fundo que tem por finalidade garantir parte do risco em operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), concedidas pelos agentes financeiros mandatários do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)". Disponível em <http://www.bb.com.br/portallbb/page3,102,19125,0,0,1,6.bb>

a entrada de capitais estrangeiros no mercado educacional brasileiro. Atualmente, grande parte do capital injetado nos oligopólios educacionais com atuação no Brasil advém de grupos, bancos e fundos de investimentos estrangeiros. Com atuação em larga escala, os grandes grupos conseguem baratear os custos operacionais e diminuir o valor das mensalidades cobradas dos alunos, de modo que alcançam ampliação de suas margens de lucro. Neste processo, as pequenas e médias IES, especialmente as localizadas em cidades do interior, sofrem com a concorrência, têm dificuldades para se manter no mercado e acabam sendo vendidas para os poderosos grandes grupos, financiados pelo capital especulativo internacional. Este movimento particulariza o processo de desnacionalização e financeirização da Educação Superior privada no país, no Século XXI, levando a submissão das IES aos interesses rentistas.

Um expoente é a Kroton Educacional S.A que, em 22 de abril de 2013, anunciou em seu sítio eletrônico a assinatura de acordo de associação para unificar as operações com a Anhanguera Educacional Participações S.A. sob o *slogan* do “compromisso das duas instituições com a democratização da educação no país” (KROTON EDUCACIONAL, 2013, p.1). A Anhanguera Educacional surgiu da associação de faculdades, politécnicos e centros universitários que, de sociedades educacionais anônimas⁴⁵, transformaram-se nessa grande empresa, atualmente uma sociedade mantenedora de outras IES e mesmo de universidades. Desde 2003, a Anhanguera Educacional passou por uma reorganização administrativa e financeira, incorporando e adquirindo cursos e unidades sob sua manutenção, abrindo seu capital na Bolsa de Valores e recebendo o ingresso de novos investidores. Em 2006, 70% do controle da Anhanguera Educacional foi adquirido pelo Banco Pátria que contou com aporte de 12 milhões de dólares do *International Finance Corporation* (IFC), órgão financeiro do Banco Mundial⁴⁶. A Anhanguera Educacional foi a primeira a abrir capital na bolsa de valores em 2007, na BM&FBovespa⁴⁷, e mais recentemente, no Novo Mercado⁴⁸. Em 2009, a

⁴⁵ Sociedade Educacional de Leme S.A., Sociedade Educacional de Jundiaí e Sociedade Educacional de Matão.

⁴⁶ O IFC vem financiando a Educação Superior no Brasil através de investimentos junto ao Fundo de Educação para o Brasil (FERB).

⁴⁷ “A BM&FBOVESPA é uma companhia que administra mercados organizados de títulos, valores mobiliários e contratos derivativos, além de prestar serviços de registro, compensação e liquidação, atuando, principalmente, como contraparte central garantidora da liquidação financeira das operações realizadas em seus ambientes. A Bolsa oferece ampla gama de produtos e serviços, tais como: negociação de ações, títulos de renda fixa, câmbio pronto e contratos derivativos referenciados em ações, ativos financeiros, índices, taxas, mercadorias, moedas, entre outros; listagem de empresas e outros emissores de valores mobiliários; depositária de ativos; empréstimo de títulos; e licença de softwares. A BM&FBOVESPA conta com um modelo de negócio diversificado e integrado, oferecendo sistema de custódia completo. As negociações são cursadas em meio exclusivamente eletrônico. A Bolsa possibilita a seus clientes a realização de operações destinadas à compra e venda de ações, transferência de riscos de mercado (hedge), arbitragem de preços entre mercados

Anhanguera Educacional passou a ser a mantenedora da Universidade para o Desenvolvimento do Estado e da Região do Pantanal (Uniderp), a qual passou a denominar-se Anhanguera-Uniderp. Já a Kroton Educacional S.A. surgiu em 1966, em Minas Gerais, com a criação do curso pré-vestibular Pitágoras e foi ampliando sua atuação na educação básica e constituindo uma rede. Em 2006, criou a primeira faculdade, importando metodologia da norte-americana *Apollo International*, uma das maiores companhias de educação do mundo, e associou-se a ela. Em 2005, sai a *Apollo International* e, em 2007, a Rede Pitágoras abre seu capital na BM&FBovespa, com o nome Kroton Educacional. A partir desse momento, há uma forte expansão da Companhia. Em 2008, a Kroton recebeu investimentos da *Advent International*, um dos maiores *private equity* (fundos de investimentos privados) do mundo, que passou a compartilhar o controle da Companhia junto com os sócios fundadores. Na Kroton Educacional, atualmente,

são oferecidos cursos de graduação e pós-graduação nos formatos presencial e a distância. Na educação básica são fornecidos sistemas de ensino às escolas associadas, que compreendem material didático, serviços de treinamento, avaliação e tecnologia educacional, suportados por um robusto modelo pedagógico eficiente (KROTON EDUCACIONAL, 2013).

Após a fusão, Kroton Educacional S.A. e Anhanguera Educacional Participações S.A., em conjunto, terão a liderança nos programas governamentais FIES e PROUNI, somando mais de 200 mil estudantes beneficiários nas IES do Grupo. Juntas têm mais de 2.000 cursos presenciais e a distância, de graduação, mestrado e doutorado; têm cerca de um milhão de alunos em 835 cidades em todos os estados brasileiros, sendo 123 *campi* presenciais, 647 polos a distância e 810 escolas de educação básica. No Portal Exame, uma notícia de 26 de junho de 2013 indica que a Kroton Educacional está estimando que tenha um crescimento

e/ou ativos, diversificação e alocação de investimentos e alavancagem de posições". Disponível em <http://www.bmfbovespa.com.br/pt-br/intros/intro-sobre-a-bolsa.aspx?idioma=pt-br>

⁴⁸ "O Novo Mercado é um segmento de listagem destinado à negociação de ações emitidas por companhias que se comprometam, voluntariamente, com a adoção de práticas de governança corporativa adicionais em relação ao que é exigido pela legislação. A valorização e a liquidez das ações são influenciadas positivamente pelo grau de segurança oferecido pelos direitos concedidos aos acionistas e pela qualidade das informações prestadas pelas companhias. Essa é a premissa básica do Novo Mercado. A entrada de uma companhia no Novo Mercado ocorre por meio da assinatura de um contrato e implica a adesão a um conjunto de regras societárias, genericamente chamadas de "boas práticas de governança corporativa", mais exigentes do que as presentes na legislação brasileira. Essas regras, consolidadas no Regulamento de Listagem do Novo Mercado, ampliam os direitos dos acionistas, melhoram a qualidade das informações usualmente prestadas pelas companhias, bem como a dispersão acionária e, ao determinar a resolução dos conflitos societários por meio de uma Câmara de Arbitragem, oferecem aos investidores a segurança de uma alternativa mais ágil e especializada". Disponível em <http://www.bb.com.br/portallbb/portallbb/page3,136,3492,0,0,1,8.bb>

de 10% a 15% ao ano nos próximos cinco anos. Esta estimativa surgiu no Grupo após os intensos protestos ocorridos no mês de junho de 2013, que reivindicaram melhorias na educação. Segundo a reportagem, “a Kroton está apostando na demanda reprimida por melhor educação, [...] está contando com os gastos do governo para impulsionar o crescimento, em meio a protestos contra as deficiências dos serviços públicos” (CRUZ, 2013, p.1). A demanda reprimida é compreendida por eles como o conjunto de indivíduos que concluíram e/ou concluirão o ensino médio e que não acessarão a Educação Superior pública. As expectativas da Kroton é que o governo incremente o acesso desses sujeitos à Educação Superior privada, pela ampliação do crédito educativo à classe média baixa e, ainda, tem expectativa de que o FIES seja expandido na Educação Superior privada a distância. A Kroton Educacional S.A. foi a ação que teve melhor desempenho no mercado de ações brasileiro. Segundo dados do seu balanço trimestral, no primeiro semestre de 2013, o lucro líquido da Kroton foi nada menos que R\$ 271,8 milhões⁴⁹, sem contar ainda com a Anhanguera Educacional.

A trajetória de outras instituições no Brasil igualmente afirma o processo de oligopolização e financeirização da Educação Superior privada no país. Um exemplo é a Estácio Participações, controladora da Universidade Estácio de Sá, que abriu seu capital na Bolsa de Valores em 2007. Segundo informações do seu *web site* institucional, o grupo tem atualmente mais de 270 mil alunos e conta com IES em 19 estados brasileiros, com universidades, centros universitários e faculdades, oferecendo cursos de bacharelado, licenciatura, tecnológicos e pós-graduação, nas modalidades presencial, a distância e a distância semipresencial. Informam que sua atuação prima por “cursos com foco no mercado de trabalho; infraestrutura moderna e recursos tecnológicos de ponta; programas alinhados com instituições internacionais; currículos integrados nacionalmente”⁵⁰. No mês de setembro de 2013, a Estácio de Sá investiu R\$ 615 milhões para adquirir a União dos Cursos Superiores SEB (UniSEB), a qual teve faturamento de R\$ 107,8 milhões em 2012 (OSCAR, 2013).

Outro caso de proporção ocorreu em janeiro de 2013, quando o grupo norte-americano Laureate Education comprou 100% das ações da Universidade Anhembi Morumbi (UAM), de São Paulo, com recursos da ordem de 65 milhões de dólares, equivalentes a 165

⁴⁹ Disponível em <http://www.kroton.com.br>

⁵⁰ Disponível em <http://portal.estacio.br/quem-somos/historia.aspx>

milhões de reais, e agora detém 51% do seu capital. O Grupo *Laureate Education*, que é uma rede internacional de universidades, recebeu 150 milhões de dólares do IFC para investir em Educação Superior nos mercados emergentes, em especial, na América Latina. Foi com parte destes recursos que a aquisição da UAM foi realizada. A *Laureate Education* tem atualmente “uma carteira de mais de 750 mil alunos distribuídos em 29 países por meio de uma rede que conta com mais de 65 estabelecimentos” (PERMEZANI, 2013, p.17). Além destes, o Sistema Educacional Brasileiro S.A. (SEB), rede do Sistema COC de Educação e Comunicação, igualmente teve forte expansão com a injeção de recursos advindos após sua entrada na bolsa de valores, em outubro de 2007. O grupo adquiriu novas IES e hoje está presente nos estados de Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Bahia, Espírito Santo, Alagoas, Goiás e Distrito Federal. Em 2008, o lucro líquido do SEB foi de R\$ 66 milhões, 97,9% a mais que em 2007 (CHAVES, 2010).

A centralização e oligopolização das instituições educacionais privadas é fortemente impulsionada pela entrada dos segmentos rentistas e bancários nos negócios educacionais, processo que se iniciou na década de 1990, com a aquisição de IES nacionais por grupos estrangeiros. Segundo Oliveira (2009, p.751), “essas transações revelam o ritmo de expansão das instituições com fins lucrativos, particularmente aquelas suportadas por fundos de investimentos e/ou ações na bolsa de valores”. Tão logo observaram o grande impulso e expansão operada nesta área nos anos 2000, assim como a possibilidade de realização de superlucros, os fundos de investimentos não tardaram a injetar grande quantia de capital nos negócios educacionais: “de 2001 a 2008, o setor de ensino privado aumentou seu movimento de capitais de R\$ 10 bi para 90! Nenhum outro setor na economia brasileira cresceu tanto no período” (OLIVEIRA, 2009, p.752). Em contrapartida, os fundos exigem reestruturações administrativas e financeiras nas instituições, ao que se incluem a racionalização e a empresarização da gestão nas instituições educacionais, otimização e redução dos custos, demissão e rebaixamento salarial, fechamento de cursos não rentáveis, entre outros, e passam a definir as “estratégias de negócios” das IES. A formação superior de milhares de estudantes brasileiros passa a seguir os ditames dos controladores internacionais financeiros, que definem os rumos das IES a partir da lógica do barateamento dos custos e do aumento dos lucros e não de prioridades mais amplamente sociais. A partir desta lógica ocorre a explosão de cursos de curta duração e a distância, precarização das condições de trabalho e renda dos docentes e sucateamento das condições de educação dos

discentes. Soma-se, ainda, que o processo de internacionalização da Educação Superior operado mediante a aquisição das IES por fundos de investimentos internacionalizados, tem gerado uma massificação dos conteúdos, muitas vezes utilizando-se de apostilas e currículos prontos importados de estruturas pedagógicas de IES de outros países, simplesmente traduzidos para o idioma nacional, como forma de economizar na contratação de autores, intelectuais e professores nacionais. Como lembra Leher (Apud PERMEZANI, 2013, p.17),

em primeiro lugar, é importante lembrar que a internacionalização vem acompanhada de oligopolização, sob o controle dos fundos de investimentos. Os fundos de pensão, empresas, bilionários em geral, que aplicam seus recursos nos fundos de investimentos querem retorno: não importa se o negócio é cerveja (IMBEV) ou salsichas (Sadia-Perdigão). São os mesmos poucos que controlam a cerveja, as salsichas e a educação.

Este movimento é extremamente preocupante tendo em vista o perigo iminente de esmaecimento da autonomia universitária; introdução de conteúdos pré-estabelecidos, superficiais, instrumentais e desconectados da produção, da cultura e dos padrões nacionais; risco de homogeneização ideológica; barateamento da força de trabalho docente; criação de um exército industrial de reserva de qualificação precária, aligeirada e com mão de obra barata, o que tem impactos no conjunto do mercado de trabalho nacional e no tencionamento das relações e condições de trabalho e salariais nacionais; entre outros efeitos nefastos. A expansão da Educação Superior privada vem consubstanciada no forte movimento de mercantilização, financeirização, concentração, oligopolização e desnacionalização da Educação Superior no Brasil. Cabe aqui o alerta de Sousa Santos (2005, p.25):

com a transformação da universidade num serviço a que se tem acesso, não por via da cidadania, mas por via do consumo e, portanto, mediante pagamento, o direito à educação sofreu uma erosão radical. A eliminação da gratuidade do ensino universitário e a substituição de bolsas de estudo por empréstimos foram os instrumentos da transformação dos estudantes de cidadão em consumidores.

Em suma, o quadro de diversificação das fontes de financiamento da Educação Superior privada se coloca pelas medidas de isenções tributárias, programa do crédito educativo e bolsas para estudantes de baixa renda, empréstimos financeiros para as IES com juros subsidiados através das instituições bancárias estatais, dentre outras formas de

estímulo ao setor privado. Este contexto avaliza a entrada definitiva da Educação Superior no escopo da financeirização da economia capitalista, cujas diversas modalidades de empréstimos, financiamentos, compra e venda de ações e injeção de capital financeiro vão inscrever a Educação Superior no âmbito do capital especulativo que auferir grandes lucros sob as demandas sociais por educação em nível superior. Está clara a funcionalidade das medidas expansionistas da contemporaneidade!

3.2.4 Expansão mediante a intensificação e a precarização do trabalho docente

Os docentes com atuação na Educação Superior formam uma categoria profissional que está em franca expansão no Brasil. Entretanto, a expansão do sistema de Educação Superior aponta para uma tendência de intensificação e de precarização do trabalho docente, como pode ser evidenciado na análise dos indicadores da Tabela 15 abaixo.

Tabela 15: Comparação número de docentes, matrículas vagas nos cursos de graduação presenciais*

	Docentes	Matrículas	Vagas
2002	242.475	3.479.913	1.773.087
2003	268.816	3.887.022	2.002.733
2004	293.242	4.163.733	2.320.421
2005	305.960	4.453.156	2.435.987
2006	316.882	4.676.646	2.629.598
2007	334.688	4.880.381	2.823.942
2008	338.890	5.080.056	2.985.137
2009	359.089	5.115.896	3.164.679
2010	366.882	5.449.120	3.120.192
2011	378.257	5.746.762	3.228.671
2002/2011 Δ %	56,0	65,1	82,1

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

*Os dados referem-se ao número total de funções docentes em exercício e afastados.

Em 2002, o INEP registrou 242.475 funções docentes nos cursos de graduação presenciais no país, e em 2011, a categoria passou a ser formada por 378.257, isto é, 135.782 novos docentes. Tal expansão em número, representou uma taxa de crescimento

de 56% no período. Porém, este percentual não acompanhou a taxa de crescimento do número de matrículas que foi de 65,1%, ou seja, o número de alunos matriculados nos cursos superiores cresceu 10% a mais que o aumento do número de professores. E ainda, a expansão do número de vagas de 82% de 2002 a 2011 demonstra, mais uma vez, a intenção de aumentar a capacidade de absorção do sistema sem a adequada contrapartida do aumento dos recursos humanos, compatível e em taxa de crescimento similar, tendo em vista que a ampliação de vagas foi de 26,1% a mais que o número de docentes. O número de docentes visivelmente não acompanha a linha quase verticalizada do crescimento das matrículas, sendo registrada, pelo Censo da Educação Superior de 2011, a existência de 378.257 docentes nas IES brasileiras para atender 5.746.762 alunos matriculados em cursos superiores presenciais. Os dados a seguir evidenciam os indicadores da relação professor/aluno nas IES.

Tabela 16: Relação matrículas dos cursos de graduação presenciais/função docente em exercício

	Total		Universidades		Centros Universitários		Faculdades **	Faculdades Integradas **	Faculdades, Escolas e Institutos **
	2011	2006	2011	2006	2011	2006	2011	2006	2006
Total Brasil	16,1	15,5	15,4	15,8	21,8	21,0	16,2	16,2	13,3
Pública	11,4	12,0	11,6	11,9	12,9	31,3	14,1	17,2	13,7
Pública Federal	11	10,8	11,5	11,2	*	*	3,4	*	4,3
Pública Estadual	11,6	12,5	11,3	12,5	11,6	*	13,9	*	11,0
Pública Municipal	15,4	17,9	15,9	16,0	13,1	31,3	15,6	17,2	17,9
Privada	19,1	17,2	21,8	20,6	22,1	20,9	16,4	16,1	13,3

Fonte de dados: Censo da Educação Superior/INEP. Tabela: Elaborada pela autora.

*Dados não disponíveis pelo INEP.

** Os dados de 2011 agruparam, na categoria “faculdades”, as “faculdades integradas” e “faculdades, escolas e institutos”, por isso, apresenta-se aqui da forma com estão disponibilizados pelo INEP.

A relação entre matrículas dos cursos de graduação presenciais e função docente em exercício disponível pelo INEP revela que nas IES privadas, especialmente nas universidades e centro universitários, esta relação gira em torno de 20 a 22 alunos por professor. A intensificação do trabalho docente nas IES privadas, neste quadro de forte expansão do setor mercantil da Educação Superior é revelada pelo aumento global da relação professor/aluno no período de 2006 a 2011, numa média de 2 pontos percentuais, sendo

que a média global do país teve um aumento de 0,6 pontos percentuais, e a média da relação professor aluno nas IES públicas caiu em 0,6 pontos percentuais. Se em 2006, no conjunto das IES privadas, a média era de 17,2 alunos por professor, nas universidades privadas eram 20,6 alunos por professor e nos centros universitários privados, 20,9; em 2011 essa média passa para 19,1 nas IES, 21,8 nas universidades e 22,1 nos centros universitários do setor privado. No conjunto das IES públicas, tem-se registro de 12 alunos por professor em 2006 e 11,4 em 2011. Nas universidades federais, mesmo com a implantação do REUNI e as metas de 18 por 1, a média esteve em 11,9 alunos por professor em 2006 e 11,6 em 2011. A meta do REUNI revela a estratégia do governo em submeter os docentes das universidades federais a condições próximas das médias das IES privadas no que se refere à relação professor/aluno de graduação, o que, somando-se às ações de pesquisa, extensão e gestão universitária, atreladas às metas de produtividade e à precarização das condições de trabalho, deixa clara a intenção de intensificar objetivamente a carga de trabalho docente.

Quantitativamente, os dados mais alarmantes encontram-se nas IES privadas. Todavia, do ponto de vista das condições qualitativas de exercício docente, o contexto de expansão da Educação Superior no Brasil registra um quadro global de intensificação e precarização do trabalho docente nas diversas categorias de IES. Este movimento está inscrito no conjunto mais amplo de intensificação e precarização do mundo do trabalho, que se aprofundou a partir das contrarreformas neoliberais desregulamentadoras, assim como a partir das alterações introduzidas nos processos produtivos que levaram ao aumento da produtividade mediante maior dispêndio e exploração da força de trabalho. Para Mancebo e Silva Júnior (2012, p.20) deve ser considerada a

natureza imaterial da atividade e do especial empenho do afeto e do intelecto desse trabalhador [...] o trabalho docente – para além da produção do conhecimento – realiza-se no sentido de conferir uma qualidade especial aos futuros trabalhadores, aí incluídos os que estão empregados diretamente na produção industrial, que são a mercadoria básica no processo de produção do valor.

Neste sentido, o quadro é preocupante, pois a expansão da Educação Superior foi acompanhada da piora das relações e condições de trabalho dos docentes, tanto nas IES públicas quanto nas privadas, numa clara investida pela diminuição dos custos com a força de trabalho. O trabalho docente vem sendo balizado pelas seguintes características:

estabelecimento de contratos por tempo determinado; insegurança, instabilidade e rotatividade; contratação de substitutos, temporários, uso de bolsas e de alunos de pós-graduação como docentes nas IES públicas; precarização da jornada de trabalho, especialmente pelo regime de hora-aula nas instituições privadas e quebra do regime de tempo integral nas públicas; novas estratégias de gestão e de controle do trabalho docente e aumento das exigências de produtividade em aulas, publicações, orientações, projetos, participação em eventos, apresentações de trabalho, patentes, atividades burocráticas e administrativas, entre outros; estagnação de salários e contratação desregulamentada, nivelamento por baixo e não levando em conta as titulações acadêmicas; aumento da relação professor/aluno mediante ampliação da carga em sala de aula, ampliação do número de turmas e alocação de mais alunos por turma; carga horária excessiva de trabalho; além de situações de assédio moral por parte de patrões, diretores/chefes e até mesmo por parte de alunos; etc. A situação mais alarmante é relativa às condições e relações de trabalho do tutores da EAD, os quais desenvolvem atividades típicas de professores, mas não são considerados enquanto tal, muitos não tem vínculos empregatícios, são remunerados com bolsas e não têm as garantias trabalhistas. Segenreich (2009) cunhou a expressão “subclasse docente” para se referir ao tutor de EAD, cujo barateamento dos custos com mão de obra e com outros fatores de infraestrutura, tornam os cursos extremamente menos custosos. É relevante destacar que a precarização e flexibilização das relações de trabalho efetivadas na EAD estão não somente nas instituições privadas, mas também nas instituições públicas que aderem à UAB.

No que se refere à pesquisa e pós-graduação, a lógica imposta pelos editais de fomento tem levado os docentes à corrida pela captação de recursos em agências nacionais e estaduais de financiamento, assim como diretamente junto a instituições empresariais privadas, tendo em vista que as universidades deixaram de oferecer as condições necessárias à realização de pesquisas. Os editais de fomento têm se voltado sobremaneira para áreas de interesse da indústria e do capital, isto é, áreas de pesquisa que têm um valor de mercado pela sua contribuição à reprodução capitalista, em especial na área tecnológica e de inovação, o que “vem transformando os docentes de algumas áreas (aquelas cujos produtos gerados apresentam valor ao capital) em novos empresários” (MANCEBO, SILVA JÚNIOR, 2012, p.21). Além disso, incentivam a rivalidade e a competitividade entre docentes com mais, menos ou nenhum fomento.

A Revista Andes (ANDES, 2013, p.41) publicou em abril de 2013 um dossiê acerca da precarização das condições de trabalho nas IFEs em que, entre outras questões, evidenciou a precariedade com que a expansão está se dando nos *campi* interiorizados. O crescimento sem o oferecimento da infraestrutura necessária tem levado os docentes a trabalharem e ministrarem aulas em galpões, contêineres, “prédios em construção e mato tomando conta do espaço”, salas em escolas públicas, alugadas ou improvisadas em hotéis das cidades; equipamentos amontoados em corredores e contêineres, falta de local para atividades de ensino, orientação, pesquisa e extensão, bibliotecas ínfimas, sobrecarga de trabalho na graduação, acúmulo de funções, falta de tempo e de condições para atuar em pesquisa, extensão e pós-graduação, falta de equipamentos, de materiais de consumo, de laboratórios e muitas vezes, falta d’água, de conservação, de sabonete e papel higiênico. Diante disso, muitos docentes têm solicitado transferências e prestado concurso para IES nos grandes centros urbanos ou, até mesmo, abandonado a carreira. Com a instituição do REUNI nas universidades federais, os docentes concursados a partir das vagas inscritas no Banco de Professor Equivalente – Portaria Interministerial nº 22, de 20 de abril de 2007 – são pressionados a assumir uma carga de trabalho grande em atividades de ensino de graduação, com várias turmas e disciplinas variadas, turmas superlotadas e muitas orientações de monografias, sem a devida contrapartida de infraestrutura física e administrativa.

Ao final de 2012, o governo Dilma promulgou a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que trata da Reestruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal. Após os quatro meses de greve, de maio a setembro de 2012, que atingiu a quase totalidade das universidades federais, permeada por intensa mobilização docente em torno de melhorias nas condições de trabalho e na carreira, numa manobra política, o governo federal instituiu mudanças, incorporando algumas das reivindicações de forma enviesada, como por exemplo a de apenas uma das gratificações ao vencimento básico, deixando a retribuição por titulação de fora, e reajuste salarial ainda em histórica defasagem. Isso implicou em importantes perdas, tais como a exigência de maior produtividade para a passagem de uma classe para a outra, manutenção da disparidade salarial entre ativos, inativos e pensionistas e retenção dos docentes recém ingressos no primeiro nível da carreira até o final do estágio probatório. Criou, também, um dispositivo de regime de previdência complementar e instituiu um teto para as aposentadorias e pensões, entre

outros. Durante a greve, o governo se negou a debater a questão das condições de trabalho e ensino.

Estas modalidades de intensificação e precarização do trabalho docente reforçam a lógica do “professor de ensino” ou, como sugere o Banco Mundial, do “professor do ensino terciário”, tendo em vista que este tipo de expansão, voltada para a certificação em massa no interior nas universidades federais, é operada pela inexistência de tempo e de infraestrutura para a realização de ações de pesquisa e extensão, acabando por gerar uma quebra na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. Para Lima (2011b, p.11),

É neste horizonte político-pedagógico, portanto, que o professor do ensino terciário, pela quantidade de trabalho que assume na graduação, não desenvolve ou desenvolve com muitas limitações um projeto de pesquisa e/ou extensão; um professor que não publica ou publica pouco (segundo as exigências da CAPES e do CNPq), pois não tem tempo para escrever; não participa de eventos científicos nacionais e/ou internacionais porque não tem verba pública disponibilizada para garantir esta participação. Desta forma, estão colocadas as dificuldades para que esse docente possa sair do papel de professor do ensino terciário na medida em que é avaliado como improdutivo pelos órgãos superiores das universidades (pró-reitorias) e/ou pelos órgãos de fomento.

E ainda,

esse processo gera a ampliação da alienação/estranhamento em relação ao trabalho; o esgarçamento das relações de trabalho e das possibilidades de construção de ações políticas coletivas de enfrentamento e resistência a essa intensificação; e, por fim, o adoecimento do trabalhador (ADUFF/SSind, 2013, p.19).

Os resultados deste processo são evidenciados em prejuízos para a saúde docente, improvisação e multiplicação da perda de qualidade do ensino, da pesquisa, da extensão e da gestão educacional superior.

3.3 O que pode significar a expansão via diversificação?

Por fim, aqui se questiona: o que está por trás da expansão via diversificação? Ao analisar as ondas de expansão ocorridas na ditadura e durante o governo neoliberal de FHC, Michelotto (1999, p.74) concluiu que “a pressão pela ampliação do acesso ao ensino superior era um dos componentes principais da luta pela democratização da universidade e no Brasil, e a resposta a ela ocorreu mais pela via das faculdades privadas do que pela do ensino público”. A estratégia de expansão da época não alterou o histórico elitismo das universidades públicas e construiu uma forma de acesso mediatizada pelo mercado, cujos custos do ensino pago tornaram-se inacessíveis para grande parte da população. Já a expansão implementada pelos governos petistas neodesenvolvimentistas, ao diversificar as modalidades de ensino, fontes de financiamento, estruturas, distribuição e localização institucionais, leva a pensar que as políticas de Educação Superior estão voltadas à diversidade da população, suas condições sociais e econômicas de vida, buscando estratégias para a inclusão dos diferentes segmentos populacionais ao sistema de Educação Superior do país e considerando cada cidadão a partir de suas possibilidades concretas de vida, como forma de enfrentamento ao histórico elitismo da educação de nível superior na sociedade brasileira. Esta via, em certa medida, se mostra democratizante; contudo seus meandros apontam para a manutenção da diferenciação sociopolítica e econômica própria da sociedade de classes, mais do que para uma perspectiva igualitária, democrática e universalizante. Isto, pois o modo como se processa a expansão nos governos petistas vai construir um modelo de certificação em massa, viabilizada pelas políticas que possibilitaram o “barateamento” da Educação Superior privada – como a EAD, PROUNI, FIES e a liberalização para a formação dos oligopólios – e da Educação Superior pública – com a UaB, o REUNI e os IFETs. Temos, portanto um elemento que particulariza a Educação Superior no Brasil do século XXI: a expansão mediante o barateamento dos custos com vistas à certificação em massa, viabilizado pela criação de vagas via a otimização dos recursos de infraestrutura e humanos existentes nas IES públicas e privadas e criação de alternativas de baixo custo para a prestação dos “serviços educacionais”. Obviamente que ao barateamento vem colada a diminuição da qualidade, a precarização e a intensificação do trabalho. Assim como o mercado descobriu no consumo de massa uma tática de valorização do capital, as políticas educacionais descobriram a certificação em massa como os mesmos objetivos – diminuir os custos de reprodução da força de trabalho necessária ao atual grau de desenvolvimento das forças produtivas e potencializar os meios de valorização e

concentração de capital. É, assim, uma democratização do ensino em detrimento da democratização da Educação Superior, isto é, democratização do ensino, da pesquisa e da extensão.

A consolidação de um sistema de Educação Superior com base no aprofundamento do processo de expansão via diversificação, de um lado, atende as demandas históricas das classes trabalhadoras por ampliação do acesso a este nível educacional; responde ainda às demandas de reprodução da força de trabalho necessária ao capital. Por outro lado, atende com esmero aos interesses da nova burguesia dos serviços educacionais, que pelas políticas de expansão, tem autorizada a ampliação de seus nichos de mercado, a partir do oferecimento de uma Educação Superior mais rápida, com menor custo operacional e despreocupada com a produção do conhecimento.

4. O PROJETO NEODESENVOLVIMENTISTA PARA A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR: DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO COM INCLUSÃO SOCIAL

A política de Educação Superior dos governos petistas tem sido alvo de inúmeras críticas por parte de intelectuais e de movimentos docentes e discentes. As análises vêm, sobremaneira, avaliando os aspectos que avalizam a continuidade da política neoliberal pelo favorecimento da mercantilização, empresariamento e fortalecimento do privado. Após os 10 anos em que o Partido dos Trabalhadores (PT) está no comando da esfera federal brasileira, com dois mandatos de Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e um de Dilma Rousseff (2011-2014), a complexidade do momento sócio-histórico contemporâneo exige análises que elucidem os elementos novos que vão se colocando na arena política no atual contexto de recomposição capitalista nacional, e que carecem de ser elucidados, ultrapassando as leituras que privilegiam a dicotomia continuidade/ruptura como método de análise em contraposição ao octênio de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e ao conteúdo ideopolítico do neoliberalismo, sem contudo desconsiderar sua relevância e pertinência. Não se pode negar que o momento atual é palco de mais uma reatualização capitalista nos âmbitos nacional e mundial, sem rupturas com as conquistas que os anos neoliberais possibilitaram à elite burguesa e, em especial, à elite financeira internacional, e em dialética relação com a recomposição capitalista em nível global. Entretanto, igualmente não se pode fechar os olhos para os elementos inéditos que se apresentam e que vem introduzindo importantes alterações nas relações entre Estado, sociedade civil e mercado, em especial no que se refere ao papel do Estado e sua política social, ao que se insere as políticas de Educação Superior, no marco de sua expansão no liminar do século XXI. A novidade está na manobra burguesa neodesenvolvimentista, que vem caucionando consensos junto a amplas camadas do empresariado industrial nacional e junto a segmentos da histórica esquerda sindical que hoje ocupam acento no governo federal, cooptados pelos primeiros e levando a cabo seu projeto nacional neodesenvolvimentista.

Considera-se nesta análise que é com os governos petistas de Lula e Dilma que se pode falar do ingresso da ofensiva neodesenvolvimentista no Brasil, por isso este recorte temporal para o presente estudo. E, ainda, quando se toma o termo “petista” se está

abarcando o conjunto histórico dos três mandatos que tiveram como cabeças de chapa candidatos filiados ao PT, sem deixar de atentar para o giro ideológico à direita neodesenvolvimentista operado pelo partido no contexto de sua ascensão ao poder, tal como já discutido no capítulo 1 desta pesquisa.

O debate em torno da tese aqui assumida – segundo a qual as Políticas de Expansão da Educação Superior dos governos petistas se inserem no Pacto Neodesenvolvimentista, uma vez que se direcionam para o desenvolvimento econômico do país e para o combate à pobreza –, tomou como campo de levantamento de dados e análise os documentos oficiais concebendo-os como lugar em que se refratam as concepções políticas e ideoculturais que dão sustentação à planificação e ao aspecto prático-político da ação estatal. Portanto, selecionou-se documentos que trazem as propostas de como os governos petistas pretenderam instituir a expansão da Educação Superior no Brasil durante sua gestão. A análise dos programas de governo petistas, inicialmente não planejada, se colocou como necessária, como forma de identificar a presença das concepções neodesenvolvimentistas nas intenções mais gerais de governo, assim como o modo como a Educação Superior se inseriu no projeto de desenvolvimento apresentado à nação no contexto do pleito eleitoral e da busca pela conquista do consenso nacional em torno do projeto de governo e de nação. Neste sentido, foram analisados os documentos listados na tabela 17.

Tabela 17: Documentos analisados – Programas de Governo

2002	Programa de Governo: um Brasil para todos crescimento, emprego e inclusão social – Coligação Lula Presidente
2002, 22 de junho	Carta Ao Povo Brasileiro – Luiz Inácio Lula da Silva
2006	Lula Presidente: Programa De Governo 2007/2010. De Novo Com A Força Do Povo - Coligação a Força do Povo
2010, set.-out.	Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira. Coligação para o Brasil seguir Mudando

Fonte: Elaborado pela autora

No que se refere aos documentos governamentais que apontam os caminhos que expandiram os indicadores da Educação Superior no país, tomou-se como relevante analisar desde os primeiros documentos oficiais na área elaborados durante os mandatos, assim como as políticas que se direcionaram especificamente para a ampliação do acesso e para o

aumento do número de vagas, e que vão consubstanciar a Reforma da Educação Superior dos governos petistas. Tais documentos são os que estão sistematizados na tabela a seguir:

Tabela 18: Documentos analisados – Políticas de Expansão da Educação Superior

2003, dezembro	Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária Brasileira – Relatório do Grupo de Trabalho Interministerial
2004, 02 de agosto	Reforma da Educação Superior: Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da Reforma da Educação Superior – Relatório do Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior
2004, 06 de dezembro	Apresentação da versão preliminar do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior
2004	Contribuição da Indústria para a Reforma da Educação Superior
2005, 13 de janeiro	Lei nº 11.096 - Institui o Programa Universidade Para Todos (PROUNI)
2005, 30 de maio	Apresentação da 2ª Versão do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior
2005, 18 de julho	Decreto nº 5.493 Regulamenta o PROUNI disposto Na Lei Nº 11.096, de 13 de Janeiro de 2005.
2005, 29 de julho	Exposição de Motivos da 3ª versão do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior
2006, 10 de abril	Exposição de Motivos da 4ª versão do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior
2006, 12 de julho	Projeto de Lei nº 7.200 - Lei da Reforma da Educação Superior
2007	Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)
2007, Agosto	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) - Diretrizes Gerais
2008, Junho	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - Concepção e Diretrizes
2010	Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020

Fonte: Elaborado pela autora

Para o exame do material de estudo, estabeleceu-se como indicadores de análise elementos ideoculturais e econômico-políticos que são epicentro da constituição do Pacto Neodesenvolvimentista, no sentido mesmo em que foram estabelecidos por seus representantes e apresentados no capítulo 2 desta tese, quais sejam: a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento; consensos e alianças de classe; resgate do sentido de nação e nacionalismo; crítica ao neoliberalismo; retomada do intervencionismo estatal como indutor do desenvolvimento; concepção de desenvolvimento; constituição de um mercado interno de consumo de massa; grau de relevância atribuída à economia de exportação e inserção do país na competição internacional; incentivo ao empresariado industrial nacional; concepção de cidadania, de inclusão social, de política social e de Educação Superior. O método de exposição dos resultados da análise, no âmbito da tese

aqui encampada, privilegiou pela organização das ideias de forma que indiquem as evidências do Pacto Neodesenvolvimentista encontradas nas propostas de governo petistas e nas políticas de Expansão da Educação Superior. E ainda, buscou-se resgatar trechos cuidadosamente selecionados no material de estudo que afiancem os indicadores analisados e que expressem com as palavras de seus próprios autores os sentidos e conteúdos, para que o leitor também possa enxergar o modo como o Pacto Neodesenvolvimentista se expressa em sua corrente político-governamental. Segue-se.

4.1 Evidências do Pacto Neodesenvolvimentista nas propostas de governo

No pleito de 27 de outubro de 2002, o candidato pelo Partido dos Trabalhadores (PT) de origem proletária e vinculado à luta sindical, Luiz Inácio Lula da Silva, foi eleito para a presidência do Brasil com 61,43% dos votos. Lula teve o apoio de diferentes camadas, como movimentos sociais e setores da classe média e do empresariado. Em aliança de centro-esquerda com o Partido Liberal (PL) – que teve seu representante José Alencar na chapa como vice-presidente –, com o Partido Comunista do Brasil (PCdoB), o Partido da Mobilização Nacional (PMN) e Partido Comunista Brasileiro (PCB), a agenda programática da Coligação Lula Presidente indicou o social como eixo central para a ação do governo federal. A princípio, o programa de governo apresentado renovou as esperanças da população e de intelectuais críticos com a possibilidade de introduzir mudanças significativas no modelo aprofundado por seu antecessor. Na época, as propostas de governo foram interpretadas como uma possibilidade de ruptura radical com o neoliberalismo, tendo em vista que elementos em seu discurso – como a diminuição da dependência externa, o fortalecimento da regulação e do intervencionismo estatal e a retomada da política social pública – soaram como música aos ouvidos da população e de intelectuais e segmentos decepcionados com os resultados da ortodoxia neoliberal no país.

Segundo alguns analistas, como Fleury (2007), logo no primeiro ano do governo Lula, as esperanças num “governo de mudança” foram substituídas pelo medo de um “governo possível”. O desenrolar de seu mandato foi alvo de intensas críticas, notadamente, indicando

sua continuidade com as políticas austeras neoliberais e afirmando esparsas diferenças em relação ao seu predecessor e pequenas melhorias que teria alcançado⁵¹, no sentido mesmo em que Chauí (1999, p.1), bem antes disso, um dia falou: “o núcleo duro da materialidade capitalista, acrescido dos valores socialistas: o bolo é o mercado; a cobertura confeitada são os valores socialistas”. Ao revisitar o Programa de Governo *Um Brasil para todos: crescimento, emprego e inclusão social*, de 2002, foi possível verificar que muitos elementos da estratégia neodesenvolvimentista de desenvolvimento econômico com inclusão social estão presentes em sua argumentação e seguirão nos demais pleitos, tais como: a presença do nacionalismo, a diminuição da dependência externa e fortalecimento da economia nacional, a retomada da regulação estatal sobre o mercado, a formação de um mercado interno de consumo de massas, o estímulo à exportação e ao empresariado nacional, diminuição da taxa de juros, crescimento do emprego, distribuição de renda, ampliação da infraestrutura social, acesso a serviços e políticas sociais públicas, inclusão de segmentos populacionais historicamente marginalizados, entre outros. Pode-se aqui indicar que tais elementos de cunho neodesenvolvimentista, pela própria incipiência do movimento e de sua ofensiva, foram interpretados na época como um discurso de ruptura. Avaliza-se que, pelo próprio conteúdo do Novo Desenvolvimentismo de Bresser-Pereira e seus companheiros, tal como analisado no capítulo 2, um olhar superficial e desavisado pode gerar um “encantamento” ao deparar-se com conceitos historicamente vinculados às lutas democráticas, nacionais e populares presentes em sua homília, que agradam tanto a direita quanto a esquerda, todavia recheadas de sentido burguês, isto é, um sentido burguês, empresarial, industrial e nacional.

Neste sentido, nas próximas páginas indicar-se-á os elementos do discurso dos Programas de Governo das duas campanhas presidenciais de Lula da Silva, *Um Brasil para todos crescimento, emprego e inclusão social* da Coligação Lula Presidente e *Carta ao Povo Brasileiro* de Lula da Silva, ambos de 2002; o Programa *De Novo Com A Força Do Povo* da Coligação a Força do Povo, da campanha de Lula de 2006; e, *Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira*, de 2010, da campanha da Coligação para o Brasil Seguir Mudando que elegeu Dilma. Pode-se verificar

⁵¹ Não é objetivo nesta tese resgatar as análises realizadas em relação a proximidade ou distanciamento dos governos petistas ao governo de FHC ou à política neoliberal, mas sim buscar evidenciar a conformação do Pacto Neodesenvolvimentista no campo das estratégias dos governos petistas, especificamente no modo como as políticas que expandiram a Educação Superior no Brasil se inserem em seu escopo.

que já em 2002, o Programa de Governo apontou por onde o primeiro governo petista pretendia caminhar, e ilustra com clareza os elementos do discurso aqui problematizados. Observe-se o trecho a seguir:

O desenvolvimento com justiça social implica uma ruptura com duas tendências históricas da sociedade brasileira: a excessiva dependência externa e a aguda concentração de renda, que gera forte exclusão social. Por isso mesmo, a dimensão social tem de ser o eixo do desenvolvimento e não mero apêndice ou um suposto resultado natural do crescimento econômico. A recuperação da capacidade de definir e operar políticas econômicas ativas, a ampliação do mercado interno de massas, o aumento da competitividade brasileira e o impulso às exportações constituem aspectos indissociáveis do novo estilo de desenvolvimento, voltado para o fortalecimento da economia nacional (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.25, grifos meus).

Não por acaso, a comissão do Programa de Governo de 2002 coordenada por Antônio Palocci Filho, teve como membros alguns neodesenvolvimentistas de primeiro escalão, como por exemplo, Aloizio Mercadante Oliva, Maria da Conceição Tavares e Ricardo Carneiro. Ao longo de todo o documento é possível encontrar as promessas neodesenvolvimentistas, como por exemplo, a de construir um amplo mercado consumidor interno capaz de fortalecer internamente a economia, assim como inserir as empresas nacionais no quadro de competição internacional. Veja-se: “O motor básico do sistema é a ampliação do emprego e da renda *per capita*, e conseqüentemente da massa salarial que conformará o assim chamado mercado interno de massas” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p. 34). Ou ainda:

Na dimensão nacional do desenvolvimento, ocupa um lugar central a recuperação da capacidade de definir e implementar políticas econômicas com maior autonomia ante os mercados globais. Isso supõe o fortalecimento da capacidade de regulação do Estado direcionada a três objetivos: (a) capacitação tecnológica das empresas nacionais, privadas e públicas; (b) ampliação das fontes de financiamento internas como meio de superar a recorrente dependência de recursos externos; (c) reforço à integração econômica nacional por meio da implantação de uma divisão do trabalho mais adequada ao desenvolvimento de cada uma das regiões (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.25-26, grifos meus).

O Programa de Governo de reeleição de Lula, de 2006, é aberto com as palavras-chaves neodesenvolvimentistas: “O nome do meu segundo mandato será desenvolvimento. *Desenvolvimento com distribuição de renda e educação de qualidade*” (COLIGAÇÃO A FORÇA

DO POVO, 2006, p.3 – grifos meus). A Coligação para o Brasil Seguir Mudando⁵² que elegeu Dilma Rousseff e Michel Temer para presidência e vice-presidência, respectivamente, na esteira dos governos Lula, promete dar continuidade ao processo, isto é, “articular crescimento da economia com forte distribuição de renda, inclusão e ascensão social” (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p.3).

A retórica neodesenvolvimentista parece estar estabelecida como estratégia de governo dos petistas, desde seu primeiro plano de governo quando compreende, tal como Bresser-Pereira e seus compartes, que a distribuição de renda é resultado do crescimento econômico, e quando apregoa a “retomada do crescimento econômico como meio privilegiado para a geração de empregos e a distribuição de renda” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.38). Tal concepção é reafirmada em 2006; o velho compromisso com o crescimento do bolo parece ser renovado: “luta pela inclusão social e o combate à pobreza exigem um crescimento mais acelerado da economia – bem acima dos níveis atuais – com preços estabilizados, equilíbrio fiscal e redução da vulnerabilidade externa” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p.10).

Alguns trechos do Programa de Governo da Coligação Lula Presidente parecem ter sido retirados literalmente dos livros de Bresser-Pereira quando o economista compara seu Novo Desenvolvimentismo com o nacional desenvolvimentismo e com a ortodoxia convencional. Observe-se as palavras: “Nosso governo manterá distância tanto do velho nacional-desenvolvimentismo das décadas de 1950, 1960 e 1970 quanto do novo liberalismo que marcou os anos 90” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.52). E também:

Diferentemente do velho desenvolvimentismo, esse modelo requer a configuração de um ambiente econômico que leve ao aumento constante da competitividade do País. Esta será a base para o desenvolvimento ativo de políticas industriais e para a construção de um sistema nacional de exportações competitivas (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.35).

Já o Programa de Governo *De novo com a força do povo*, de 2006, traz a impressão de que o projeto neodesenvolvimentista é aprofundado e amadurecido sustentando-se em torno dos resultados obtidos no primeiro mandato. A terminologia utilizada se aproxima

⁵² Os partidos coligados na eleição de Dilma Rousseff foram: Partido dos Trabalhadores (PT), Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido da República (PR), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Social Cristão (PSC), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Trabalhista Cristão (PTC) e Partido Trabalhista Nacional (PTN).

ainda mais do discurso dos neodesenvolvimentistas, e seus aspectos político-econômicos são afirmados com propostas de governança, especialmente trazendo mais garantias ao empresariado industrial nacional:

Nosso Governo continuará em sua tarefa de constituir um *grande mercado de bens de consumo de massas*, o que vincula de maneira indissociável *crescimento com distribuição de renda*. Esse propósito requer *prioritária diretriz governamental voltada para a elevação substancial dos investimentos, especialmente públicos e nacionais*, bem como privados e estrangeiros.

Pressupõe ainda o *fortalecimento da iniciativa do Estado, das empresas estatais e do sistema financeiro público, por sua capacidade indutora do desenvolvimento*. Terão continuidade ações de regulação que garantam *as condições para o investimento privado necessário ao desenvolvimento do país*, além de novas alterações na legislação que favoreçam o ambiente para investimento.

Prosseguirão e ganharão mais intensidade as iniciativas governamentais para *desenvolver regiões do país historicamente postergadas*, bem como para reforçar o dinamismo do *desenvolvimento territorialmente planejado* (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p.10 – grifos meus).

A lógica da cidadania neodesenvolvimentista, construída a partir da inclusão social via consumo de massa, parece estar no núcleo das propostas de política social nos três planos de governo analisados, as quais visam ao aumento do poder aquisitivo da população empobrecida e sua autossuficiência em termos da compra dos serviços sociais necessários à satisfação das demandas sociais e familiares, componente problematizado nesta tese no capítulo 2. Na campanha à reeleição de 2006, a Coligação a Força do Povo reafirma o Programa Bolsa Família como o carro-chefe de sua política social:

Manter o Programa Bolsa-Família, primeira frente de combate à fome, pobreza e de enfrentamento à desigualdade social, no patamar já alcançado, especialmente quanto ao *poder aquisitivo dos benefícios transferidos*. Expandir a rede de serviços básicos para os beneficiários do Bolsa Família, em especial no campo do trabalho e da renda, através de programa interministerial que *promova a auto-suficiência das famílias atendidas* (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p.27 – grifos meus).

Para o governo Dilma, mantém-se a busca pelo crescimento da renda da população pauperizada com políticas sociais que transformam os cidadãos em consumidores de serviços sociais e, desta forma, o consumo social impulsionaria a economia interna do país. Tal perspectiva evidencia a funcionalidade burguesa posta à política social no escopo neodesenvolvimentista. Observe-se a passagem a seguir:

Além do crescimento econômico, da expansão do emprego e da renda, da valorização do salário mínimo, o Programa Bolsa Família continuará tendo papel relevante na inclusão social. Esse Programa abrangerá a totalidade da população pobre. Além de *melhorarem as condições de vida de milhões de brasileiros* e de *terem impacto positivo sobre o crescimento econômico*, os programas sociais são o reconhecimento de direitos da cidadania e não medidas “assistenciais” como querem nossos adversários (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p.10 – grifos meus).

Em sua *Carta ao Povo Brasileiro*, de 22 de junho de 2002, Lula anuncia o esgotamento do modelo vigente até então, evidenciando o não cumprimento de suas promessas e que sua continuidade poderia acarretar no aprofundamento do quadro de estagnação do país, no mesmo sentido do conceito de quase-estagnação de Bresser-Pereira (2007). Lança seu discurso de mudança como representante universal e indiferenciado do “clamor popular pela sua superação” e de um “movimento em defesa do Brasil” em prol de um “projeto nacional alternativo” para “conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos” (LULA DA SILVA, 2002, p.1-2). Lula mostra estar disposto ao diálogo e à negociação com as diferentes camadas da sociedade brasileira, indicando que seu novo modelo de desenvolvimento “será fruto de uma ampla negociação nacional, que deve conduzir a uma autêntica aliança pelo país, a um novo contrato social” (LULA DA SILVA, 2002, p.2), segundo ele, uma aliança suprapartidária. Aponta ter o apoio de líderes populares, intelectuais, artistas, religiosos, de políticos e do empresariado, todos de diferentes matizes ideológicos, mas unidos em torno de sua candidatura; e apresenta alguns dos benefícios que serão distribuídos pelo governo a diversos segmentos com interesses contraditórios, chegando ao ponto de colocar lado a lado grupos inteiramente opostos, tal como quando diz ser necessária “uma política dirigida a valorizar o agronegócio e a agricultura familiar” (LULA DA SILVA, 2002, p.3), como se ambos compactuassem de um mesmo projeto de agricultura. Esta se assemelha a estratégia de formação de consenso imperativa para a construção do Pacto Neodesenvolvimentista anunciado por Bresser-Pereira, enquanto um novo consenso de alianças de classe no Brasil! Observe-se a passagem da carta de Lula em que expressa demandas de diversos segmentos:

O povo brasileiro quer mudar para valer. Recusa qualquer forma de continuísmo, seja ele assumido ou mascarado. Quer trilhar o caminho da *redução de nossa vulnerabilidade externa* pelo esforço conjugado de *exportar mais e de criar um amplo mercado interno de consumo de massas*. Quer abrir o caminho de combinar o *incremento da atividade econômica com políticas sociais* consistentes e criativas. O caminho das reformas estruturais que de fato *democratizem e modernizem o*

país, tornando-o mais justo, eficiente e, ao mesmo tempo, mais competitivo no mercado internacional. O caminho da reforma tributária, que desonere a produção. Da reforma agrária que assegure a paz no campo. Da redução de nossas carências energéticas e de nosso déficit habitacional. Da reforma previdenciária, da reforma trabalhista e de programas prioritários contra a fome e a insegurança pública (LULA DA SILVA, 2002, p.1-2 – grifos meus).

A estratégia de articulação de alianças é seguida por Dilma cujas promessas asseveram uma governança “respeitando as diferenças políticas, ideológicas, religiosas e culturais dos brasileiros” (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p.7), e fazem um chamamento indiferenciado à sociedade: “não queremos apenas pensar o futuro. Queremos construí-lo, juntos, com todos os brasileiros e brasileiras” (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p.7), tal com indicou o principal intelectual do Pacto Neodesenvolvimentista: “O desenvolvimento, hoje, depende de uma grande e informal aliança entre empresários do setor real, técnicos públicos e privados e trabalhadores” (BRESSER-PEREIRA, 2007, p.298-299).

Cabe ressaltar que a manobra de constituição de hegemonia não é predicado de Bresser-Pereira, muito menos de Lula, Dilma ou dos petistas; tão somente a estão utilizando como tática política. Este subterfúgio já fora apontado por importantes intelectuais e estrategistas ao longo da história, e tem-se em Gramsci, na primeira metade do século XX, uma das mais importantes teorias da hegemonia revolucionária, em que coloca a formação de consensos no centro da sua “guerra de posição” (GRAMSCI, 2002), estratégia de longo alcance que traz como eixo a questão da hegemonia a partir da articulação de uma política de alianças de classe de modo que a classe dirigente conquiste a direção político-cultural e o consenso junto aos diversos estratos sociais. Nesse campo, o projeto petista de governo, alçando-se como um projeto alternativo para a sociedade brasileira, se configura enquanto um movimento constituidor de hegemonia, detentor de um conteúdo de socialização do Pacto Neodesenvolvimentista que é levado a cabo em seu interior, e que auxilia na formação de um novo consenso portador da tentativa de recomposição da burguesia empresarial industrial brasileira alijada no quadro de competição e reatualização intercapitalista, em sua fase de globalização e financeirização.

Cabe ressaltar ainda que, no campo da Educação Superior, as promessas dos governos petistas parecem apontar indícios que inserem a Educação Superior no interior da estratégia nacional de desenvolvimento típica da corrente neodesenvolvimentista, pois

concebem que “uma boa formação da juventude colabora para a retomada do desenvolvimento sustentável, além de ser um diferencial para a competição do País no mercado internacional” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.15). A mesma concepção se repete em outra passagem: “A educação é antes de tudo um instrumento de promoção da cidadania e, sobretudo nos dias de hoje, instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.44-45). Tem-se aqui a perspectiva bresserniana de que o desenvolvimento nacional na contemporaneidade deve ocorrer pela inserção qualificada do país no quadro de competição do mercado global. Nesse sentido, o Estado e a burocracia estatal tem o papel fundamental de conduzir o processo. Inclusive, o Programa de Governo de 2002 indica como “tarefas inadiáveis a ampliação significativa das vagas nas universidades públicas” (COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE, 2002, p.46). Tal plataforma de governo vai abarcar tanto as demandas populares por Educação Superior e cidadania, quanto os interesses burgueses por desenvolvimento e competitividade e a Educação Superior vai ser colocada, em grande medida, a serviço do empresariado industrial nacional, posição que será aprofundada em 2006, possivelmente reeditada após a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) apontar ao governo o que demanda da Educação Superior, por ocasião das oitivas do MEC no contexto da elaboração da lei de Reforma da Educação Superior. Esta questão será problematizada no próximo item deste capítulo. Vê-se, portanto que, em 2006, o governo responde às expectativas da indústria nacional, colocando em seu Programa de Governo a seguinte proposta: “uma política de ciência e tecnologia, necessária para a inovação industrial, agrícola e de serviços, fará com que as universidades e os centros de pesquisa se aproximem mais dos grandes temas do desenvolvimento nacional” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p.11). Dilma indica o estreitamento dos laços com a burguesia industrial nacional com sua política de pesquisa, veja-se:

Dando continuidade aos programas de fortalecimento da pesquisa científica e tecnológica em curso, o governo Dilma expandirá os recursos para Pesquisa e Desenvolvimento. Ampliará substancialmente o número de bolsas de estudos oferecidas pela Capes e pelo CNPq e dará *ênfase à formação de engenheiros e à ampliação do registro de patentes*. Serão privilegiadas as pesquisas em *biotecnologia e nanotecnologia, robótica e novos materiais, tecnologia da informação e da comunicação, em saúde e produção de fármacos, biocombustíveis e energias renováveis, agricultura, biodiversidade, Amazônia e Semi-árido, áreas nuclear e espacial, recursos do mar e defesa*. A inclusão digital ocupará um lugar importante, com a extensão da banda larga para todo o País, em especial para as

escolas. Essas iniciativas permitirão que o Brasil construa uma *sociedade do conhecimento para melhor enfrentar os desafios do século XXI* (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p.13 – grifos meus).

O programa da Coligação a Força do Povo abre a sessão em que apresenta as propostas para a Educação sob o slogan “Brasil para todos. *Educação massiva e de qualidade*” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p.11 – grifos meus). A expansão colocada no enunciado é desdobrada na proposta de uma política integrada de educação com “ênfase ao acesso à escola pública democrática e de qualidade; à superação do analfabetismo, à inclusão digital, ao *acesso mais amplo à educação profissional, técnica e tecnológica, e a uma universidade reformada, expandida e de qualidade superior*” (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p.12 – grifos meus). A Educação é colocada com o “caráter de objetivo estratégico do segundo governo Lula. Trata-se, portanto, de conceber a educação como questão nacional de primeira grandeza e torná-la prioridade do Estado e da sociedade (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p.12). No que se refere às propostas prático-políticas no campo da Educação Superior, estão postas políticas como a Universidade Aberta do Brasil (UAB), ações inclusivas voltadas à educação especial e indígena e valorização da diversidade étnico-racial e de gênero, assim como

aprofundar a ampliação do ensino superior de qualidade: continuidade do PROUNI, criação de novas universidades e de mais vagas nas Universidades Federais existentes; aprovação da Reforma Universitária, desenvolvimento de Plano Nacional de Pós-Graduação e do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES) (COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO, 2006, p.16).

Nos documentos até aqui analisados, é possível compreender uma concepção de Educação Superior caucionada em sentidos de inclusão social e de desenvolvimento, numa articulação entre capacitação da classe trabalhadora para o trabalho e qualificação do setor produtivo industrial e de serviços, do ponto de vista econômico; e, inclusão da população de baixa renda à política de Educação Superior e consequente melhoria de sua inserção no mercado de trabalho, do ponto de vista político. Para tanto, o governo Dilma terá como metas as que seguem:

dará continuidade à ampliação e à qualificação da educação superior. Mais universidades públicas, mais campi e extensões universitárias garantirão a

ampliação das matrículas. Mais verbas para estimular as pesquisas e fortalecimento da pós-graduação, que será expandida a todas as regiões do país. A experiência do ProUni será potencializada, permitindo a mais estudantes de baixa renda ingressarem na universidade. O projeto de construção das Instituições Federais de Educação Tecnológica (IFET) será ampliado. As cidades pólo ou com mais de 50 mil habitantes possuirão, pelo menos, uma escola técnica (COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO, 2010, p.13).

Até o momento, indicou-se elementos da relação entre os governos petistas e a linha neodesenvolvimentista. No próximo item analisar-se-á o modo como os líderes de governo inseriram as políticas de expansão da Educação Superior no marco da sua estratégia nacional de desenvolvimento ao longo de seus mandatos na esfera federal.

4.2 Evidências do Pacto Neodesenvolvimentista nas políticas de Expansão da Educação Superior

No que se refere à Educação Superior, a primeira medida implementada pelo governo Lula, ainda no primeiro ano de mandato e com a pasta do Ministério da Educação (MEC) nas mãos de Cristóvão Buarque, foi a instituição pelo Decreto Presidencial de 20 de outubro de 2003, de Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)⁵³, o qual fora encarregado de analisar e apresentar um plano para a reestruturação e democratização das instituições federais de ensino superior. O resultado do trabalho do GTI foi sistematizado no relatório intitulado *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária Brasileira*, divulgado extraoficialmente. Este foi um primeiro movimento governamental em torno da implementação da Reforma da Educação Superior, cujo marco é o Projeto de Lei (PL) nº 7.200, de 12 de julho de 2006, que a institui. Otranto (2006) defende a ideia de que o relatório do GTI serviu de base para os demais documentos e instrumentos normativos que orientaram a Reforma da Educação Superior no Brasil. Segundo o documento, os eixos da reforma para o enfrentamento da crise das instituições federais de Educação Superior deveriam passar pela recomposição do quadro

⁵³ O GTI foi composto por Cristóvão Buarque (então Ministro da Educação), Carlos Antunes, Kátia dos Santos Pereira, Luiz Tadeu Rigo, Marcelo Feitosa de Castro, Gustavo Sampaio, Jairo Celso Correia Marçal, Hélio Barros, Luiz Soares Dulci, Edison Collares, Luiz Eduardo Alves e Wanderley Guilherme dos Santos, todos representantes de diferentes setores, como Secretaria Geral da Presidência, Casa Civil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Ciência e Tecnologia, e do Ministério da Fazenda.

docente, expansão das vagas discentes e da educação a distância, autonomia universitária e financiamento.

Ao assumir o MEC, Tarso Genro instituiu o Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior, pela Portaria nº 410, de 12 de fevereiro de 2004, composto por técnicos e representantes do MEC assim como pela então presidente da Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições de Educação Superior (ANDIFES). O Grupo Executivo teve a atribuição de formular as diretrizes e instrumentos normativos para a instituição da Reforma da Educação Superior e divulgou, em 02 de agosto de 2004, o documento *Reforma da Educação Superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da Reforma de Educação Superior*. Quatro meses depois, em 6 de dezembro de 2004, o Grupo apresentou a versão preliminar do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior e fez um chamamento à sociedade para críticas e sugestões. Em 30 de maio de 2005, uma segunda versão do Anteprojeto de Lei foi divulgada e a terceira versão é de 29 de julho de 2005, a qual é acompanhada de uma longa exposição de motivos com 147 parágrafos. Logo após, a carteira do MEC é assumida por Fernando Haddad e inaugura-se um processo de discussão sobre o PL no interior do próprio governo federal, tendo em vista que muitos dispositivos do anteprojeto tinham rebatimentos em outros ministérios, como por exemplo, no Ministério da Saúde em função dos hospitais universitários. O último encaminhamento do PL fora realizado em 10 de abril de 2006 com texto de exposição de motivos assinado por Fernando Haddad, Guido Mantega, Sergio Machado Rezende e Paulo Bernardo Silva. O Projeto de Lei nº 7.200 acabou sendo aprovado em 12 de julho de 2006.

Na época, os debates relacionados ao PL envolveram diferentes grupos de dirigentes, professores, estudantes, associações, entidades acadêmicas, comunidade científica, movimentos sociais e empresariais, que se manifestaram encaminhando suas considerações e propostas diretamente ao MEC, promovendo encontros e debates, assim como muitas matérias, notas e artigos em sites, jornais e revistas científicas foram publicados, discutindo e problematizando os itens do PL da Reforma da Educação Superior. O processo fora considerado pelo MEC impetuosamente democrático e participativo, forjando a existência de um “consenso” ao avaliar que, ainda durante o desenrolar dos debates, já haveria uma “ampla aceitação, em termos gerais, dos Enunciados” (BRASIL, 2004, p.2). Indicou que, em 2004, ainda no início do processo, já haveria um “grau elevado de consenso entre os participantes” e considerou as divergências de posições como “questões pontuais, justas e

necessárias” (BRASIL, 2004, p.2) – artifício que pode contribuir para fazer esmaecer a existência de projetos de Educação Superior extremamente divergentes na arena política nacional e tentar afirmar a propalada postura de diálogo adotada pelo governo petista neodesenvolvimentista. Na última versão do PL, encaminhado a Presidência da República, em abril de 2006, a Exposição de Motivos trouxe a questão da seguinte forma:

O Ministério da Educação empreendeu esforços ao longo de um ano e meio para construir uma proposta de lei de reforma da educação superior, contando com a colaboração de cerca de duas centenas de instituições, das comunidades acadêmicas e científicas, de entidades empresariais e de trabalhadores, e de movimentos sociais urbanos e do campo. A conduta adotada pelo Ministério, seguindo diretriz estabelecida por Vossa Excelência, assinala a opção por um processo democrático e plural. Face à história da educação superior brasileira, não seria exagero afirmar que a realização democrática de uma reforma da educação superior representa uma experiência inédita na história da República brasileira (HADDAD, et al, 2006, p.21).

Contudo, alguns analistas evidenciaram que o projeto de lei final não correspondeu à última versão que fora tornada pública (NOGUEIRA, 2008); e outros atores políticos não deixaram passar em branco as divergências e consideraram a postura do governo autoritária, como o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES/SN):

De fato, o Executivo Federal colocou em marcha a sua controversa política para a educação superior como um fato consumado, com base no mote: “o governo tem de governar.” Não casualmente, reivindicou o uso generalizado de medidas provisórias. O ANDES-SN espera, sinceramente, que a defesa da crença de que a “soberania popular (está) expressa no Programa de Governo”, como quer o referido Documento II, seja apenas um deslize conceitual (ANDES/SN, 2004, p.8).

Este PL não é o único instrumento normativo que implementa a Reforma da Educação Superior dos governos petistas. Considera-se que a Reforma foi se estabelecendo sucessivamente no Brasil mediante o conjunto de portarias, medidas provisórias, leis e decretos implementados pelos governos petistas de 2003 até os dias atuais⁵⁴, seguindo em muitos aspectos o caminho aberto pela LDB de 1996 e por FHC ao aprofundar o quadro de diversificação institucional, das modalidades de ensino e de financiamento e a intensificação e a precarização do trabalho docente, características que marcaram também o processo de

⁵⁴ Tal arcabouço legal está na tabela 3 desta tese, na página 123.

expansão da Educação Superior levada a cabo pelos governos petistas no país no século XXI, como analisado no capítulo 3. Não obstante, cabe, por um lado, reafirmar que o processo em tela consolida a generalização da sociabilidade burguesa no interior da Educação Superior brasileira; e, por outro lado, indicar que se constrói o que poderia ser cunhado de projeto neodesenvolvimentista de Educação Superior, pois privilegia um processo de expansão envolto no paradigma do desenvolvimento econômico nacional com combate a pobreza e inclusão social. Este movimento foi instituído através das medidas que continuamente foram sendo inseridas na política de Educação Superior brasileira, tais como o Programa Universidade Para Todos (PROUNI), o Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a instituição da Rede de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, todos articulados em torno do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007.

Neste sentido, tendo em vista que o processo da Reforma da Educação Superior constituiu-se num marco do ordenamento da política de Educação Superior dos governos petistas e do delineamento dos rumos da sua expansão – processo este inaugurado logo nos primeiros anos de mandato, e que indica, em grande medida, os caminhos para onde o projeto neodesenvolvimentista a direciona –, cumpre considerar os elementos expostos pelo discurso oficial, nos documentos que tratam literalmente da Reforma da Educação Superior, quais sejam: *Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária Brasileira*; *Reforma da Educação Superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da Reforma da Educação Superior*; *Apresentação da versão preliminar e da 2ª versão do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior*; *Exposição de Motivos da 3ª e da 4ª versão do Projeto de Lei da Reforma da Educação Superior* e o próprio *Projeto de Lei nº 7.200 - Lei da Reforma da Educação Superior*. E ainda, o presente estudo, que tem como objeto o movimento de expansão da Educação Superior, e igualmente levou a pesquisadora a debruçar-se sobre os documentos que tratam diretamente do processo expansionista, assim como outros instrumentos de planificação governamental, que são: *Lei nº 11.096 - Institui o Programa Universidade Para Todos (PROUNI)*, *Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC acerca do PROUNI*, *Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)*, *Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) - Diretrizes Gerais*, *Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - Concepção e Diretrizes*.

A seguir apresentar-se-á a concepção de Educação Superior como elemento estratégico para o desenvolvimento econômico nacional e para a inclusão social. Cabe ressaltar que não é objetivo nesta pesquisa tratar a política de Educação Superior no contexto dos debates de sua contrarreforma⁵⁵, temática já amplamente discutida no âmbito da produção crítica nacional; mas tão só buscar evidenciar as múltiplas determinações que inserem o processo em tela no escopo do surgimento de um novo Pacto Neodesenvolvimentista no país.

4.2.1 Educação Superior e desenvolvimento econômico

A análise dos documentos governamentais indica que a Educação Superior é inserida como um elemento estratégico no projeto neodesenvolvimentista de Nação planejado pelo governo. Neste desígnio, tem por objetivo fazer frente ao campo do desenvolvimento econômico do país em comprometimento com os interesses da Nação, da indústria nacional, do desenvolvimento regional, com a formação de profissionais de nível superior e o desenvolvimento tecnológico. Para tanto, o projeto neodesenvolvimentista quis recuperar a ação normatizadora e fiscalizadora do Estado sobre o sistema de Educação Superior tanto público quanto privado e recolocar a Educação Superior de forma a garantir os princípios e a missão que lhe é atribuída no interior do projeto neodesenvolvimentista, em suas palavras, “considera a natureza estratégica dessas instituições para o projeto de nação que estamos construindo” (BRASIL, 2004, p.7). Neste sentido, o governo indica que para “revigorar o papel estratégico da Educação Superior no Brasil, faz-se necessário aprofundar o debate, definir princípios e diretrizes e, por fim, repactuar as normas que orientam todo o sistema” (BRASIL, 2004, p.3). Tais normas vão se fazer presentes nos instrumentos normativos da política de Educação Superior que instituíram a Reforma da Educação Superior. A concepção que apregoa à Educação Superior um papel estratégico ao projeto de Nação aparece em todos os documentos analisados em diferentes sentidos. Veja-se.

⁵⁵ Ver Lima (2007).

Um dos papéis estratégicos delegados à Educação Superior é o fortalecimento da soberania nacional. A compreensão dessa categoria parece referir-se à busca por uma soberania econômica no quadro de competição global, assim como aponta a necessidade de buscar autonomia ao país diante das agências multilaterais e atores transnacionais na condução e construção das políticas nacionais. O projeto neodesenvolvimentista governamental entende que a Educação Superior nacional deve exercer a liderança na tarefa de inserir o país em “um lugar valorizado na divisão internacional do conhecimento” (GENRO, 2005b, p.2) assim como “consolidar a posição de nosso país na liderança no hemisfério sul do mundo e tendo suas instituições de ensino e pesquisa respeitadas pelos países mais desenvolvidos” (GENRO, 2005b, p.2). O governo entende que, diante do contexto econômico atual marcado pela globalização, a Educação Superior deve transformar o país de consumidor em produtor de conhecimento e de tecnologia, assim como deve tornar a nação mais competitiva. O grande potencial de desenvolvimento científico do país deve voltar-se para “a geração de produtos capazes de competir nos mercados externo e interno e de incorporar média e alta tecnologia nos processos produtivos” (GENRO, 2005b, p.25). O discurso governamental que buscará vincular a Educação Superior a um projeto de Nação “soberana, democrática e inclusiva”, referencia a necessidade de “republicanização da universidade” (GENRO, 2005a, p. 1) e considera sua potencialidade para o fortalecimento da identidade nacional, “incluídas todas as formas de expressão, as criações artísticas, científicas, tecnológicas, assim como as formas de expressão, os modos de criar, fazer e viver, entre outros” (GENRO, 2005b, p.10-11). A missão da Educação Superior estaria, ainda, em contribuir para a integração do país ao mundo globalizado, fortalecendo “o projeto de uma nação livre e soberana, especialmente neste momento em que forças poderosas atuam no sentido de neutralizar o papel regulador do Estado e diluir suas responsabilidades sobre o bem comum” (BRASIL, 2004, p.7). Neste intuito, a Reforma da Educação Superior guiada pelo Estado propõe-se a fazer frente à entrada desmedida de agentes transnacionais na Educação Superior brasileira, entendendo que deve colocar limites em sua atuação, a qual, segundo o discurso, não atende aos interesses do desenvolvimento nacional. Em suas palavras,

a concepção de educação superior como um bem público que cumpre a sua função social por meio do ensino, da pesquisa e da extensão tem *referência republicana e nacional*. Essa é a alternativa ao conceito de “bem público global” (Banco Mundial),

o qual conflita com um projeto de educação superior de inserção nacional soberana no processo de mundialização, diluindo-o na confluência entre a governança e as estratégias de expansão dos provedores educacionais transnacionais. (...).

Da mesma forma, a visão de educação como uma “mercadoria” sujeita às mesmas regras que regulam trocas comerciais, tal como defendida pela Organização Mundial do Comércio, restringe a viabilidade das imprescindíveis e estratégicas políticas nacionais autônomas no campo da educação superior. O teor do Anteprojeto, atento a essas questões candentes, contemplando e incentivando as importantes interações acadêmicas internacionais do mundo contemporâneo, sem deixar de preservar a autonomia do país no delineamento de sua educação superior, estabelece as formas possíveis de associação com investimentos estrangeiros (GENRO, 2005b, p.10 – grifos meus).

Neste sentido, o Art. 7º, § 4º, da Lei da Reforma da Educação Superior tenta colocar balizas à desnacionalização exigindo que "pelo menos 70% (setenta por cento) do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados". Fernando Haddad, Guido Mantega, Sergio Machado Rezende e Paulo Bernardo Silva indicam ser esta uma medida necessária e urgente para “evitar que o investimento feito pela sociedade brasileira seja adquirido e desnacionalizado pelo capital estrangeiro descompromissado” (HADDAD, et al, 2006, p.23). Observe-se que o discurso trás elementos de defesa da soberania nacional frente ao imperialismo neoliberal. Entretanto, contraditoriamente, as medidas restritivas implementadas parecem não ter energia suficiente para enfrentar a força de uma economia amplamente financeirizada, nem para frear a presença dos atores financeiros internacionais já instalados na Educação Superior do país, especialmente os grandes grupos do setor privado, como visto no capítulo 3, no processo de oligopolização da Educação Superior. Revela ainda, uma dimensão contraditória da postura neodesenvolvimentista governamental que discursa a favor da soberania nacional, por um lado, e edita medidas suaves e de baixo impacto para enfrentar o imperialismo financeiro, por outro. Parece que o fortalecimento da soberania nacional caminha muito mais no campo ideocultural do conceito bresserniano de Nação do que em políticas estatais mais concretas.

O combate às desigualdades regionais do país igualmente é inserido como um dos papéis estratégicos da Educação Superior no escopo do projeto de Nação. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), de 2007, é muito interessante para se compreender a concepção de Educação do governo e, em particular, de Educação Superior. O PDE vai trabalhar com a ideia de “visão sistêmica da educação” em que articula a conjunção entre

educação, ordenação territorial e desenvolvimento econômico e social. Parte da seguinte concepção de território:

é no território que as clivagens culturais e sociais, dadas pela geografia e pela história, se estabelecem e se reproduzem. Toda discrepância de oportunidades educacionais pode ser territorialmente demarcada: centro e periferia, cidade e campo, capital e interior. Clivagens essas reproduzidas entre bairros de um mesmo município, entre municípios, entre estados e entre regiões do País (MEC, 2007a, p.6).

O PDE coloca como meta o enfrentamento das desigualdades sociais e regionais equacionando a “desigualdade de oportunidades educacionais” (MEC, 2007a, p.6). No campo da Educação Superior, indica como princípio a expansão da oferta de vagas segundo critérios de “ordenação territorial, permitindo que ensino de qualidade seja acessível às regiões mais remotas do País” (MEC, 2007a, p.26). Discorre acerca do histórico “desperdício de talentos” de jovens, cuja inclusão social pela Educação Superior é fundamental para o desenvolvimento econômico e social das regiões do país, “seja enquanto formadora de recursos humanos altamente qualificados, seja como peça imprescindível na produção científico-tecnológica, elemento-chave da integração e da formação da Nação” (MEC, 2007a, p.26). A pós-graduação também é incumbida pela Lei da Reforma da Educação Superior, PL nº 7.200/2006, em seu Art. 6.º, de focar o “desenvolvimento prioritário das regiões com indicadores sociais, econômicos, culturais ou científicos inferiores à média nacional, de modo a reduzir as desigualdades regionais e sociais” (BRASIL, 2006, p.3). Cabe ressaltar que o PDE também propõe a articulação entre alfabetização, educação básica, educação superior e educação tecnológica e afirma a Universidade Aberta do Brasil (UAB) como uma política que marca o “comprometimento definitivo e determinante da União com a formação de professores para os sistemas públicos de educação básica” (MEC, 2007a, p.15). Pode-se apontar aqui que a perspectiva de desenvolvimento regional compõe o quadro estratégico do projeto neodesenvolvimentista, conjuntamente articulado ao desenvolvimento econômico e à inclusão social. O papel que foi atribuído às universidades pelo Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior no documento *Reafirmando princípios e consolidando diretrizes da Reforma da Educação Superior*, ainda em 2004, define a perspectiva neodesenvolvimentista:

Às Universidades cabe a missão de criar, desenvolver, sistematizar e difundir conhecimentos, em suas áreas de atuação, a partir da liberdade de pensamento e de opinião, tendo como meta *participar e contribuir para o desenvolvimento social, econômico, cultural e científico da nação, promovendo a inclusão da diversidade étnico-cultural e a redução das desigualdades sociais e regionais do país* (BRASIL, 2004, p.6 – grifos meus).

Diferentemente da lógica neoliberal, o discurso oficial esforça-se em resgatar o papel interventor do Estado na condução do projeto neodesenvolvimentista de Educação Superior. O papel estatal é definido da seguinte forma:

Cabe ao Estado, prioritariamente, criar as condições políticas, definindo autonomia e prerrogativas correlatas, garantindo condições de financiamento e tributação, estabelecendo processos de avaliação e regulação para o adequado funcionamento do sistema (BRASIL, 2004, p.5).

A instituição de uma lei para a Reforma de Educação Superior vai ser justificada pela necessidade de se construir uma “política de Estado que preserve e valorize a missão pública do sistema de educação superior do país” (GENRO, 2005b, p.14), missão estratégica esta articulada aos objetivos de desenvolvimento econômico com combate a pobreza e inclusão social. Ao apresentar a 3ª versão do Anteprojeto da Lei, em julho de 2005, Tarso Genro assevera a urgência em recuperar a

capacidade do *Poder Público de regular, avaliar e supervisionar* adequadamente as instituições, sejam elas privadas ou públicas. Sem isso, é impossível propor a melhoria da qualidade e definir o estabelecimento de marcos regulatórios compatíveis com *as metas de fazer da educação, em especial no nível superior, um elemento essencial no enfrentamento das desigualdades sociais e regionais, na construção de um novo modelo de desenvolvimento sustentável* (GENRO, 2005b, p.23 – grifos meus).

No âmbito da retomada da intervenção estatal, a afirmação do papel estratégico atribuído à Educação Superior no âmbito da construção do projeto neodesenvolvimentista de Nação, vai demandar uma reorientação no sistema nacional de Educação Superior público e privado. Nas palavras oficiais,

os desafios do novo século exigem uma urgente, profunda e ampla reestruturação da educação superior que signifique, no contexto democrático atual, um *pacto entre governo, instituições de ensino e sociedade, visando a elevação dos níveis de*

acesso e permanência, e do padrão de qualidade. O país encontra-se em um momento privilegiado para promover, consolidar, ampliar e aprofundar processos de transformação da sua universidade pública, para a expansão da oferta de vagas do ensino superior, de modo decisivo e sustentado, com qualidade acadêmica, cobertura territorial, inclusão social e formação adequada aos novos paradigmas social e econômico vigentes, conforme preconizam as políticas de educação nacionais (MEC, 2007b, p.9 – grifos meus).

Diante da complexidade e diversidade do sistema de Educação Superior brasileiro, há a preocupação do governo petista em regular o setor e sua expansão, buscando garantir o papel que atribuem a ele. Através da Reforma, a proposta neodesenvolvimentista quer fortalecer o sistema público de Educação Superior e implantá-lo em todo o território nacional, para que seja referência ao sistema, inclusive ao setor privado, isto é, a “educação privada não se exime das finalidades da educação superior a que se submete a educação superior pública” (GENRO, 2005b, p.11). Ao MEC caberá a responsabilidade de mantenedor das instituições públicas federais e de supervisor e regulador das IES tanto públicas quanto privadas. Neste sentido, para a promoção da missão da Educação Superior, o governo considerou imperativo expandir a Educação Superior, em especial no setor público federal, colocando ao Poder Público o encargo de induzir, estimular e supervisionar o processo. O discurso governamental faz uma crítica ao modo como se estabeleceu o sistema público de Educação Superior até então, afirmando-o como restrito no que se refere à capacidade de oferecimento de vagas e de contemplar a diversidade social, regional e étnica do país. Quanto ao setor privado, a avaliação do governo é que sua expansão ocorreu de forma desordenada e em favorecimento à visão “mercantilista da educação”, o que teria levado “à dispersão de energias e à fragilização do próprio papel da Educação Superior” (BRASIL, 2004, p.3). E, ainda, alegou que “a expansão desse setor apresenta sinais de esgotamento, principalmente pela saturação de mercado em várias profissões e pela inadimplência de segmentos sociais incapazes de arcar com o alto custo da educação superior” (MEC, 2007b, p.7). A responsabilidade pela situação foi atribuída à ausência de regulação por parte do Estado. Tarso Genro (2005b, p.24) fez a crítica dizendo que “quem a entende [a Educação Superior] como mercadoria gostaria de vê-la tratada enquanto tal no contexto da OMC. Estes procuram ler o ditame constitucional somente na sua primeira parte (‘livre à iniciativa privada’) e esquecem a segunda (‘estabelecer normas gerais e avaliar’)”. Com este diagnóstico, e colocando a Educação Superior no interior do projeto de Nação, os setores público e privado vão ser levados a seguir a orientação estratégica do governo de expandir-

se segundo aqueles critérios de desenvolvimento econômico e regional, e seguindo critérios de inclusão social, como o aumento da oferta de vagas e de cursos noturnos para incluir o estudante trabalhador e políticas afirmativas voltadas a alunos egressos de escolas públicas, afrodescentes e indígenas (GENRO, 2005b). Como forma de assegurar a implementação da missão estratégica da Educação Superior, incluiu-se no próprio Projeto de Lei nº 7.200 da Reforma da Educação Superior, em seu Art. 19º, que as IES devem demonstrar em seus planos de desenvolvimento institucional a “relação entre o projeto pedagógico, a finalidade da educação superior e o compromisso social da instituição” (BRASIL, 2006, p.8).

Não só a graduação, a pós-graduação também é estimulada a expandir para o mesmo sentido. Veja-se o Art. 6.º:

II - a previsão para expansão do ensino de pós-graduação *stricto sensu*, inclusive com o aumento de vagas em cursos de mestrado e doutorado, acadêmicos ou profissionais, compatível com as necessidades econômicas, sociais, culturais, científicas e tecnológicas do país e, em especial, com as exigências desta Lei, para o gradativo incremento de mestres e doutores no corpo docente das instituições de ensino superior (BRASIL, 2006, p.3).

No escopo do projeto neodesenvolvimentista de Educação Superior, pode-se verificar claramente a propensão estratégica em articulá-lo às necessidades do empresariado industrial nacional. Desde os primeiros movimentos, a Reforma da Educação Superior dos governos petistas buscou assegurar “a função estratégica das universidades na *geração de conhecimentos científicos e tecnológicos e na construção de um projeto de Nação soberana e inserida na competição internacional*” (GENRO, 2005b, p.8 – grifos meus), ao que se incluem “o desenvolvimento e aperfeiçoamento de técnicas produtivas com *repercussão econômica direta*” (GENRO, 2005b, p.11 – grifos meus) e transferência de inovações e tecnologias ao setor produtivo. Para isso, o discurso vai asseverar a importância das políticas estatais direcionarem a expansão da Educação Superior pública para as regiões do interior do Brasil visando ao desenvolvimento local e à criação de oportunidades de inserção mais qualificada no mercado de trabalho para os jovens dessas regiões. Propõe-se, inclusive que “*associações entre o poder público, no plano local, e a iniciativa privada, sob supervisão do Estado, poderão orientar em quais áreas de conhecimento prioritárias esse investimento poderia ocorrer de forma a expandir e a atender melhor às demandas dos estudantes por educação superior*” (GENRO, 2005b, p.12 – grifos meus). E, ainda, discutiu-se a necessidade de criação

de um “Conselho Social ou Comunitário” com “a finalidade de prestar contas a todos os setores da sociedade que possuam interface com a Universidade, tais como *trabalhadores, empresários e institutos de pesquisa*” (BRASIL, 2004, p.17 – grifos meus). No PL da Reforma da Educação Superior, a articulação com o empresariado nacional vai ser fixada no Art. 4º que delimita as funções sociais da Educação Superior, dentre as quais destaca-se: “IX - disseminação e transferência de conhecimento e tecnologia visando ao crescimento econômico sustentado e à melhoria de qualidade de vida”, e “X - inserção regional ou nacional, por intermédio da interação permanente com a sociedade e o mundo do trabalho, urbano ou rural” (BRASIL, 2006, p.2). No âmbito da pós-graduação, instruiu-se para o mesmo caminho, conforme legisla o Art. 6º:

IV - a consideração das áreas do conhecimento a serem incentivadas, especialmente aquelas que atendam às *demandas de política industrial e comércio exterior*, promovendo o *aumento da competitividade nacional* e o estabelecimento de bases sólidas em ciência e tecnologia, com vistas ao *processo de geração e inovação tecnológica* (BRASIL, 2006, p.3 – grifos meus).

Nestes caminhos apontados pelos documentos oficiais, observa-se muitas das recomendações da política econômica neodesenvolvimentista, em especial o fortalecimento da competitividade internacional das empresas brasileiras mediante o aporte de inovações, tecnologias e profissionais de nível superior que qualifiquem o setor produtivo nacional. O discurso governamental acerca da Educação Superior, no marco de uma reforma que promoveu sua expansão, articulada ao projeto neodesenvolvimentista de Nação, está profundamente sintonizado com a concepção de Educação Superior da indústria nacional. Esta hipótese se sustenta no momento em que se coloca lado a lado a proposta governamental e a proposta da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Na ocasião das oitivas acerca do PL da Reforma da Educação Superior, aceitando o chamamento do MEC, a CNI envia o documento intitulado *Contribuição da Indústria para a Reforma da Educação Superior*, de 2004 (CNI, 2004). A Confederação desenvolveu um levantamento junto à população e junto a representantes do empresariado e formadores de opinião para construir sua proposta de Educação Superior. No texto de apresentação que abre o documento, Monteiro Neto (2004, p.7) afirma uma suposta neutralidade e universalidade das propostas: “A Contribuição da Indústria está acima de preconceitos e de interesses particulares”. Assim, considerou-se relevante para os objetivos deste estudo resgatar alguns elementos da

proposta da CNI de forma a evidenciar o modo em que os governos petistas respondem com políticas efetivas às indicações e interesses deste segmento, evidenciando, então, o direcionamento de classe da estratégia neodesenvolvimentista que é arrolada no país. Veja-se.

A CNI vai tratar como um dos importantes desafios para a Reforma da Educação Superior no Brasil “implementar um processo de autonomia substantiva no conjunto das Universidades” (MONTEIRO NETO, 2004, p. 7). O conceito de autonomia é colocado pela CNI no contexto das parcerias entre universidades e indústria para a realização de pesquisas aplicadas aos setores produtivos⁵⁶ e justificam, a partir da pesquisa que fizeram, que “os entrevistados reconhecem a importância da autonomia universitária e a necessidade de remuneração nas parcerias desenvolvidas com a Indústria” (CNI, 2004, p.13) ou ainda, recomendam às universidades públicas a “flexibilização do uso de recursos próprios, gerados internamente, o que motivará o aumento da prestação de serviços à sociedade” (CNI, 2004, p.32). O tema da autonomia das universidades públicas estará presente em grande parte dos documentos que instituem a Reforma e a expansão da Educação Superior dos governos petistas, inclusive, em alguns deles, retomando o papel das fundações de apoio como alternativas para aumentar a captação e gerenciar com maior eficiência os recursos. O sentido da autonomia universitária, enquanto autonomia financeira, é compreendido como uma das soluções para a crise das universidades federais, isto é, “a crise decorre também das amarras legais que impedem cada universidade de captar e administrar recursos, definir prioridades e estruturas de gastos e planejamento. Por isso, a imediata garantia de autonomia às universidades é um passo necessário” (BRASIL, 2003, p.9). O PL da Reforma da Educação Superior, vai consolidar definitiva e legalmente a privatização interna das universidades públicas nos seguintes artigos:

Art. 14 - A universidade goza de: (...)

III - autonomia de gestão financeira e patrimonial para *gerir recursos financeiros e patrimoniais, próprios, recebidos em doação ou gerados através de suas atividades finalísticas*.

Parágrafo único. A autonomia administrativa e a autonomia de gestão financeira e patrimonial são meios de assegurar a plena realização da autonomia didático-científica. (...)

⁵⁶ Segundo a CNI, “chegou o momento inadiável de carrear recursos humanos e financeiros para o desenvolvimento de pesquisas tecnológicas com a participação indispensável das empresas” (CNI, 2004, p.42).

Art. 37, § 3.º - As metas e objetivos de que trata o *caput* deverão considerar os aspectos relativos à *gestão eficiente de recursos humanos, materiais, orçamentários e financeiros*, com vistas ao aumento da satisfação da comunidade e da qualidade dos serviços prestados, à adequação de processos de trabalho, à racionalização dos dispêndios, em especial com o custeio administrativo, e à *efetiva arrecadação de receitas próprias, quando couber* (BRASIL, 2006, p.7 e 13 – grifos meus).

Otranto (2006) alerta que a autonomia universitária estabelecida no Art. 207 da Constituição Federal de 1998 outorga que “as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial”, cabe, portanto fazer a seguinte distinção:

A autonomia financeira defendida nos documentos governamentais é instrumental e pragmática, uma vez que é entendida como uma prerrogativa da universidade captar recursos no mercado. Já a *autonomia de gestão financeira e patrimonial* envolve, dentre outras, a liberdade de cada instituição propor e executar seu orçamento e gerenciar, como bem lhe aprouver, de acordo com suas necessidades, os recursos que o Poder Público é obrigado a repassar-lhe para fazer frente às suas necessidades. Não prescinde, então, do financiamento das universidades pelo Estado (OTRANTO, 2006, p.6 – grifos no original).

A concepção de desenvolvimento para a CNI compreende-o articulado à noção de ciclo, tendo o aspecto econômico-mercantil como centro e a Educação Superior inserida de forma determinante. Veja-se:

a universidade brasileira formará alunos mais preparados e contribuirá para o desenvolvimento de novas tecnologias. Já a Indústria, com melhores profissionais, mais tecnologia e mais capacidade competitiva, aumentará a oferta de empregos, renda e desenvolvimento para o País (CNI, 2004, p.14).

A fala da CNI indica, também, o caráter estratégico da Educação Superior e discursa a favor da intervenção estatal e do aumento dos investimentos públicos voltados à sua expansão, demonstrando o alinhamento da indústria nacional com a homilia dos novo-desenvolvimentistas. As seguintes passagens podem ilustrar a questão: “a Educação Superior é estratégica. No quadro atual de restrições fiscais, porém, o Estado deve criar mecanismos que garantam a sustentabilidade da Educação Superior gratuita de boa qualidade” (CNI, 2004, p.13-14); ou, “desenvolver pesquisa básica e aplicada, cuja utilidade social e econômica esteja vinculada ao projeto de Nação” (MONTEIRO NETO, 2004, p. 7). A

indústria nacional preocupa-se com as novas configurações do mercado e do desenvolvimento das forças produtivas, cujo incremento tecnológico e produção com base na inovação vão colocar conhecimento, informação e tecnologia no núcleo da competitividade intercapitalista nacional e internacional. A indústria nacional faz uma clara solicitação ao governo, reivindicando maiores investimentos públicos, especificamente na área da educação tecnológica. Em suas palavras: “a indústria entende que o sistema educacional brasileiro requer um *maior enfoque na formação tecnológica, pela valorização das engenharias*, correlacionadas com as ciências exatas e da natureza” (CNI, 2004, p.44 – grifos meus). Além disso, solicita a “adequação da Educação Superior às necessidades da sociedade e do sistema produtivo” (CNI, 2004, p.10), e ainda, afirma que a Reforma deve “promover a integração harmoniosa entre as IES e o setor produtivo” (CNI, 2004, p.13). Num tom ainda mais apelativo, a CNI afirma:

É importante ressaltar que, diante dos crescentes níveis de exigência e de complexidade no trabalho e, em função das inovações tecnológicas e das novas formas de organização da produção, *o setor produtivo ressent-se da insuficiência e da inadequação da oferta de educação superior na área tecnológica* (CNI, 2004, p.11 – grifos meus).

Ao mesmo tempo, dentre as encomendas para a consolidação de uma Educação Superior “necessária ao desenvolvimento”, a CNI aponta que seja dada atenção à superação dos desequilíbrios na oferta entre as diferentes regiões do país, assim como ao direcionamento para áreas de conhecimento e conteúdos programáticos de ensino, pesquisa e extensão relacionados às “potencialidades econômicas regionais”. Neste campo, “a Indústria considera questão essencial criar condições para que várias regiões brasileiras possam se constituir em pólos de atração por meio de investimentos voltados à atração e retenção de talentos, de forma a estabelecer um círculo virtuoso de inovação e de desenvolvimento” (CNI, 2004, p.35). Suas recomendações vão no sentido de estimular a expansão da formação nas áreas “tecnológica, profissionais liberais, magistério e profissões emergentes” (CNI, 2004, p.19), ampliação de instituições não universitárias, não se furtando de aconselhar a expansão mediante a oferta de educação a distância (EAD) com as seguintes palavras: “criação de uma Universidade Aberta do Brasil como forma de ampliar de 3,9 milhões de alunos matriculados para 10 milhões até o final da década, garantindo qualidade

e economicidade” (CNI, 2004, p.21). A proposta da EAD parece vincular-se a uma preocupação anti-imperialista por parte da indústria nacional, observe-se:

A EAD tem sido pouco utilizada para a ampliação quantitativa e qualitativa do aprendizado em cursos superiores e em cursos de pós-graduação *lato sensu*, mestrados e doutorados. Nesse sentido, deve-se impulsionar decisivamente esse uso para evitar que esse nicho seja ocupado pelas IES de outros países. A tímida *performance* das IFES nessa oferta é um dos fatores de estímulo à proliferação de cursos superiores de baixa qualidade (CNI, 2004, p.21 – grifos meus).

A resposta do governo a muitas das solicitações que a indústria lhe fez em 2004 virá sucessivamente mediante a consolidação de políticas concretas, como pela efetiva criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB), a constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs) e do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), todos de 2007, o “Pacote da Autonomia” em 2010, entre outros, cujos princípios e diretrizes em muito respondem às encomendas da CNI. O próprio Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020 consubstancia a perenidade das políticas de Educação Superior implementadas pelos governos petistas, indicando a ininterrupção do processo de expansão e interiorização, tomando por referência as características regionais, assim como mapeando a demanda por formação profissional “considerando as necessidades do desenvolvimento do país, a inovação tecnológica e a melhoria da educação básica” (MEC, 2010, p.14).

Dentre as políticas de expansão da Educação Superior, a que parece mais se aproximar das requisições da CNI e do discurso neodesenvolvimentista são os IFETs. As diretrizes dos Institutos Federais trazem em seu bojo conteúdos tais como o desenvolvimento regional, articulação com o setor produtivo regional e local, consonância com o projeto de Nação e com o fortalecimento da soberania nacional, entre outros. Concebidos a partir da concepção colocada pelo PDE de articulação entre educação, território e desenvolvimento, os IFETs têm forte atuação na área da ciência e tecnologia, em especial nas engenharias, e “com enfoque na aplicação de conhecimentos vinculados ao processo produtivo” (BRASIL, 2004, p.16). Os IFETs constituem-se em uma nova organização institucional distribuída no território nacional a partir da definição estratégica de cidades-polo, e voltada ao desenvolvimento local e regional pela sua conjunção com aos arranjos produtivos locais. Oferecem desde ensino médio integrado à educação técnica, cursos

técnicos, cursos superiores de tecnologia, bacharelados e licenciaturas, até programas de pós-graduação com especialização, mestrado e doutorado. Segundo o discurso oficial, “o Instituto Federal aponta para um novo tipo de *instituição identificada e comprometida com o projeto de sociedade em curso no país*” (MEC, 2008, p.21 – grifos meus) e visa à “construção de uma cultura que supere a identidade global a partir de uma *identidade sedimentada no sentimento de pertencimento territorial*” (MEC, 2008, p.24 – grifos meus). Além disso, os Institutos Federais foram concebidos voltados para “a *valorização da educação e das instituições públicas*, aspectos das atuais políticas assumidos como fundamentais para a *construção de uma nação soberana e democrática, o que pressupõe o combate às desigualdades estruturais de toda ordem*” (MEC, 2008, p.22 – grifos meus).

4.2.2 Educação Superior e inclusão social

Os documentos analisados apontam os caminhos para onde o governo buscou concretizar a máxima neodesenvolvimentista de inclusão social. Em grande parte dos documentos, a retórica do “desenvolvimento econômico com inclusão social” aparece quando tratam da concepção das políticas. Veja-se algumas passagens:

As instituições de ensino superior, e as universidades em particular, portanto, devem ser pensadas em conexão com os grandes impasses e dilemas que deverão ser superados pelo Brasil nas próximas décadas, entre os quais se sobressaem a *superação das desigualdades e a construção de um modelo de desenvolvimento sustentável, capaz de conciliar crescimento econômico com justiça social e equilíbrio ambiental* (GENRO, 2005b, p.1 – grifos meus).

Observe-se que no Anteprojeto da Reforma da Educação Superior, de 2006, a exposição de motivos interministerial igualmente reafirma o ditado neodesenvolvimentista:

A educação superior brasileira está associada aos desafios republicanos do Brasil moderno e, por isso, carrega a enorme responsabilidade de contribuir, de forma decisiva, para um *novo projeto de desenvolvimento nacional que compatibilize crescimento sustentável com equidade e justiça social*. Para tanto, é indispensável construir um sólido marco regulatório para a educação superior, fortalecer o

modelo de financiamento do parque universitário federal, bem como apoiar a assistência estudantil (HADDAD, et al, 2006, p.23 – grifos meus).

Os Institutos Federais são concebidos dentro da mesma perspectiva:

Assim, cada Instituto Federal deve ter a agilidade para conhecer a região em que está inserido e responder mais efetivamente aos anseios dessa sociedade, com a temperança necessária quando da definição de suas políticas para que seja verdadeiramente instituição *alavancadora de desenvolvimento com inclusão social e distribuição de renda*. É essa concepção que dá suporte à delimitação da área de abrangência dos Institutos Federais, qual seja, as mesorregiões (MEC, 2008, p.25 – grifos meus).

Ainda em 2004, o conceito de inclusão social é esboçado a partir da ideia de equidade, ou seja, “por equidade deve-se entender a capacidade das Instituições de ampliar o acesso e garantir a permanência de integrantes dos diversos grupos sociais e culturais que compõem a sociedade brasileira, em sua rica diversidade étnica e cultural e distribuição regional” (BRASIL, 2004, p.13). Neste momento, delineia-se a compreensão que irá se desenvolver e que tomará materialidade nas políticas voltadas à expansão e democratização da Educação Superior, segundo a qual as IES deverão instituir procedimentos para incluir os segmentos que historicamente estiveram excluídos do Sistema de Educação Superior Nacional, como populações de baixa renda per capita, afrodescendentes e populações indígenas, aqueles moradores de regiões longínquas, egressos da escola pública e alunos trabalhadores. De certo, a concepção de inclusão social se concretiza englobando tais segmentos mediante a criação de mecanismos específicos para cada um deles. As medidas propostas pelos governos petistas para assegurar a direção da inclusão social na política de Educação Superior passam a ser delimitadas ainda durante os debates em torno da Reforma e tomam materialidade nas políticas que se sucederam, especialmente acopladas àquelas que expandiram o Sistema e com maior gerência sobre as instituições federais de educação superior (IFES), como universidades e institutos federais. Dentre as propostas para garantir a inclusão social no acesso à Educação Superior pública, está a ampliação da política de cotas em processos seletivos nas IFES, ao que se incluem cotas étnicas e cotas sociais para egressos da educação pública.

A concepção dos Institutos Federais igualmente vai considerar o recorte populacional proposto. Logo na primeira fase de expansão dos institutos federais, que se

iniciou em 2006, a implantação das novas unidades foi direcionada para os municípios distantes dos centros urbanos e para as periferias das regiões metropolitanas. Segundo as diretrizes,

o papel que está previsto para os Institutos Federais é o de garantir a perenidade das ações que *visem a incorporar, antes de tudo, setores sociais que historicamente foram aliados dos processos de desenvolvimento e modernização do Brasil*, o que legitima e justifica a importância de sua natureza pública e afirma uma educação profissional e tecnológica como instrumento realmente vigoroso na construção e resgate da cidadania e da transformação social (MEC, 2008, p.23 – grifos meus).

A articulação estratégica entre educação tecnológica e desenvolvimento local e regional é projetada para os Institutos Federais não só em termos de uma intervenção concreta na realidade, pela associação ao contexto local e potencialização da sua vocação produtiva mediante o incremento de saberes, mas também, as unidades têm responsabilidade em realizar processos de “monitoramento permanente do perfil socioeconômico-político cultural de sua região de abrangência” (MEC, 2008, p.25), buscando acompanhar o impacto da ação institucional sobre o desenvolvimento local.

No que se refere ao conjunto de instituições federais, a regulação estatal foi incisiva exigindo políticas de democratização do acesso, ações afirmativas e de inclusão social, e programas de assistência estudantil formuladas no âmbito do plano de desenvolvimento institucional. “Além disso, elas deverão destinar recursos correspondentes a pelo menos 9% (nove por cento) de sua verba de custeio, exceto pessoal, para implementar as medidas de assistência estudantil” (HADDAD, et al, 2006, p.22-23). No Projeto de Lei nº 7.200/2006 que trata da Reforma da Educação Superior, o Art. 36 assevera que são diretrizes e princípios das IFES a “inclusão de grupos sociais e étnico-raciais sub-representados na educação superior” e “cooperação na redução de desigualdades regionais, mediante políticas e programas públicos de investimentos em ensino e pesquisa e de formação de docentes e pesquisadores”. Quando trata da democratização do acesso e da assistência estudantil, a Seção V do PL vai delimitar as populações que serão alvo das ações de inclusão social, e além do corte social e étnico, vai incluir prioridade de abertura de vagas e novos cursos no turno noturno, como forma de favorecer aqueles indivíduos trabalhadores de tempo integral que têm disponibilidade para estudar apenas neste turno. O PL concebe assim:

Art. 45 - As instituições federais de ensino superior deverão formular e implantar, na forma estabelecida em seu plano de desenvolvimento institucional, medidas de democratização do acesso, inclusive programas de assistência estudantil, ação afirmativa e inclusão social.

Art. 46 - As medidas de democratização do acesso devem considerar as seguintes premissas, sem prejuízo de outras:

I - *condições históricas, culturais e educacionais* dos diversos segmentos sociais;

§ 1.º - Os programas de ação afirmativa e inclusão social deverão considerar a promoção das condições acadêmicas de estudantes *egressos do ensino médio público, especialmente afrodescendentes e indígenas*.

§ 3.º - Será *gratuita a inscrição de todos os candidatos de baixa renda nos processos seletivos* para cursos de graduação, conforme normas estabelecidas e divulgadas pela instituição.

§ 2.º - As instituições deverão oferecer, pelo menos, um terço de seus cursos e matrículas de graduação *no turno noturno*, com exceção para cursos em turno integral (BRASIL, 2006, p.16 – grifos no original).

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi considerado pelo governo uma política que possibilitou a “expansão democrática do acesso ao ensino superior, o que aumentará expressivamente o contingente de estudantes de camadas sociais de menor renda na universidade pública” (MEC, 2007a, p.27). A submissão das propostas pelas universidades federais interessadas em aderir ao REUNI teve como um dos critérios de avaliação, dentro do conjunto de exigências do Programa, a previsão de mecanismos de inclusão social e assistência estudantil, segundo o discurso oficial, com o intuito de “garantir igualdade de oportunidades de acesso e permanência na universidade pública a todos os cidadãos” (MEC, 2007b, p.10). O MEC sugere ainda que as medidas voltadas à inclusão social sejam avaliadas a partir do acompanhamento “da evolução do perfil social e econômico dos estudantes ingressantes nas instituições e das políticas implementadas no campo da assistência estudantil e das ações afirmativas, relacionadas ao sucesso ou fracasso nos índices de evasão” (MEC, 2007b, p.20). Neste contexto, em 2008 é criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) abrangendo todas as IFES, com objetivo de aumentar as condições de permanência e diminuir a retenção e a evasão decorrentes de carências financeiras e “minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior” (BRASIL, 2010, p.1). Para isso, a assistência estudantil deve abranger moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e “acesso, participação e aprendizagem de estudantes com

deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação” (BRASIL, 2010, p.1). O Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, delimita prioridade para alunos egressos da rede pública e oriundos de famílias com renda per capita de até um salário mínimo e meio. O governo considera que

a ampliação de políticas de inclusão e de assistência estudantil objetiva a igualdade de oportunidades para o estudante que apresenta condições sócio-econômicas desfavoráveis. Esta medida está diretamente associada à inclusão, democratização do acesso e permanência, de forma a promover a efetiva igualdade de oportunidades, compreendida como parte integrante de um projeto de nação (MEC, 2007b, p.6).

No que se refere ao setor privado, o MEC avaliza o Programa Universidade para Todos (PROUNI) enquanto um “vigoroso programa de bolsas para apoiar o acesso às instituições para os estudantes que não conseguem pagar mensalidades do setor privado” (GENRO, 2005b, p.17). O discurso governamental afirma que a isenção fiscal anteriormente outorgada às IES privadas sem regulação estatal e sem exigência de contrapartida, não resultava em uma ampliação do acesso ao ensino superior. Neste sentido, consideram o PROUNI como uma política que resgata o papel do Estado como indutor do acesso e da democratização da Educação Superior. A concessão de bolsas de estudos no âmbito do PROUNI tem como critério de acesso um corte social, econômico e ético. São aptos a receber bolsas os estudantes que conjuguem critérios como renda familiar mensal per capita de até um salário mínimo e meio ou até três salários mínimos; sujeitos provenientes do ensino médio cursado todo em rede pública ou bolsista integral na rede privada, isto é, aqueles comprovadamente de baixa renda; inclui-se ainda portadores de deficiência, professores da rede pública de ensino e autodeclarados indígenas e negros (BRASIL, 2005b). Não obstante a possibilidade de inclusão das camadas populares, a serventia aos interesses de reprodução do setor privado não deixou de ser considerado pelo governo em sua manobra conciliadora, colocada abertamente pelo MEC, como mostra a explanação de Haddad e Paloci Filho (2005, p.1):

Muito embora já não contasse o PROUNI com pedido de Urgência Constitucional, o Presidente da Comissão Extraordinária e o Relator do Projeto dedicaram-se exaustivamente à redação de um projeto substitutivo para o Projeto de Lei nº 3.582/2004, que conciliasse o desiderato do governo na democratização do ensino superior ao estudante de baixa renda com todo o debate parlamentar acumulado

ao longo do trâmite do referido projeto legal, incorporando, outrossim, as reivindicações das mantenedoras de instituições de ensino superior. Toda a atuação política relativa ao marco regulatório do ensino superior foi orientada de forma a buscar a formação de um amplo consenso, incorporando reivindicações e sugestões de todos os setores envolvidos.

Com isso, a Reforma e as políticas de expansão da Educação Superior promovidas nos anos iniciais do século XXI foram consubstanciadas com condicionalidades político-administrativas voltadas à inclusão de segmentos que historicamente estiveram excluídos do Sistema de Educação Superior Nacional. Neste campo, há de se considerar que as atuais políticas de Educação Superior e de sua expansão foram oportunas para fazer frente a esta histórica demanda, mesmo que dentro de um quadro de mercantilização e precarização. Entretanto, não obstante os intentos de inclusão, a expansão da Educação Superior ainda é marcada pela forte presença das IES privadas e com formatos institucionais do tipo faculdades, portanto sem a obrigatoriedade da realização de processos de ensino, pesquisa e extensão; a tendência da expansão se firma pela desuniversitarização; o ensino a distância é a modalidade que mais cresce no país, cuja qualidade da formação ainda é um tema extremamente debatido e questionado, tendo-se em vista as condições político-pedagógicas em que se estabelecem; as unidades de expansão das instituições federais apresentam importantes debilidades em termos de infraestrutura e de quadro docente e técnico-administrativo, assim como as IFES ainda representam um baixo percentual no quadro total do Sistema; os docentes, tanto das públicas quanto das privadas, passam por um processo de intensificação e precarização das condições e relações de trabalho, entre outras fragilidades do Sistema e tendências da expansão já evidenciadas no decorrer do capítulo 3 que trata do tema. Dadas essas características e tendências, pode-se considerar que as políticas de expansão da Educação Superior têm um caráter de política inclusiva, entretanto compensatória. O recorte do público alvo das políticas de inclusão, com delimitação étnica, social e econômica, indica ainda que se está diante de políticas com caráter de focalização. Nisto, não se desconsidera a pertinência de políticas focalizadas, extremamente necessárias no contexto da sociedade capitalista excludente e discriminatória, todavia, quando se equipara a ideia de focalização em contraposição a ideia de universalização, verifica-se que esta última é intensamente mais democrática e inclusiva quando tomada como diretriz para a política social e para a afirmação da cidadania social. Por outro lado, há de se considerar ainda as tentativas do governo em promover o acesso dos segmentos subalternizados à

Educação Superior, o que não garante, mas aumenta as possibilidades de uma melhor inserção no mercado de trabalho e consequente melhor renda. Evidentemente, que esta lógica não ultrapassa as condições estruturais de reprodução das desigualdades sociais na sociedade capitalista. Do mesmo modo, afirma-se que as políticas em análise não submergem ao caráter contraditório inerente à política social brasileira, que por um lado possibilita o acesso a populações historicamente excluídas a direitos sociais de cidadania e, por outro e ao mesmo tempo, responde às demandas por formação profissional, potencialização do mercado consumidor e alavancagem no setor produtivo nacional. Evidentemente que, no marco da sociedade capitalista, essa contradição é inalienável. Destarte, considera-se que uma efetiva democratização somente seria possível por fora dos limites da sociabilidade do capital. Do mesmo modo, considera-se ainda cedo para avaliar os impactos dessas políticas no campo do efetivo enfrentamento à questão social, o que somente poderá ser calculado no decorrer da história.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo buscou analisar as tendências, finalidades e o lugar da Educação Superior outorgado pelos governos petistas e revelou que não é possível aprendê-la sem vinculá-la ao solo histórico em que se processa e, na contemporaneidade, sem penetrar nos meandros da constituição hegemônica, configurada no governo atual por um projeto dito democrático e popular. Pela regulação social, a formação capitalista neodesenvolvimentista produz uma nova sociabilidade alicerçada na política da conciliação que busca consensos entre o contraditório, e torna-se capaz de fazer subsumir o público pelo privado. Pode-se afirmar que não há nenhuma indicação de mudança profunda na infraestrutura societária, o que incluiria alterações drásticas na propriedade da terra, progressividade tributária, radicalização dos critérios sociais e comunitaristas da ação estatal, revoluções de valores e concepções de mundo, dentre outros. A molecular ruptura com a ortodoxia neoliberal assenta-se na manutenção da estrutura capitalista financeira e internacionalizada. No lastro da proposta política governamental, os anos neodesenvolvimentistas caracterizam-se pela valorização do contraditório: do público e do privado, do social e do mercantil, do trabalho e do capital. Essa contradição parece acobertar a presença dos agentes empresariais industriais nacionais na definição da agenda, dos rumos, dos produtos e da missão do processo expansionista da Educação Superior. Neste campo e especialmente referindo-se às instituições federais de Educação Superior, a autonomia continua sendo relativizada por agentes exteriores a elas, cujo polo tendencialmente contrabalanceado vincula-se às agendas do Estado neodesenvolvimentista e seus franquados. Considera-se inaceitável que a autonomia fique submissa ao campo específico de um projeto político singular.

Com efeito, a máxima dos governos petistas, isto é, a busca por “uma interlocução com todos os que têm compromisso com a educação, independentemente de simpatias políticas e ideológicas” (LULA DA SILVA, 2007, p.3), acena estar contribuindo para a conformação do Pacto Neodesenvolvimentista no Brasil. O Pacto parece estar assegurado diante do empresariado industrial nacional pelo atendimento de seus interesses e reivindicações. A expansão da Educação Superior mostrou-se adequadamente estruturada

para formar um quadro de classe média profissional e de trabalhadores necessários à indústria nacional assim como ao amplo e crescente setor de serviços, pois adaptados ao atual estágio de desenvolvimento das forças produtivas, baseado na inovação e na tecnologia. Verificou-se que os pressupostos de desenvolvimento econômico com inclusão social vinculam-se sobremaneira à forte tentativa de assegurar o caráter nacionalista para o desenvolvimento, mesmo que no campo das concepções. Neste sentido, novos estudos sobre o tema se colocam de extrema relevância para maior exploração da conformação do Pacto Neodesenvolvimentista nas diferentes regiões e áreas da ação estatal, da política social e da indústria nacional.

A política de Educação Superior e sua expansão, no contexto em análise, aponta ter potencial como aglutinadora de interesses, pois assume diferentes significados no campo da reprodução das relações sociais, os quais se expressam no fato de responderem, por um lado, aos interesses de reprodução do capital e, por outro e no mesmo movimento, respondem aos interesses de reprodução material e espiritual das classes trabalhadoras. Encantados pela nova realidade e sob o discurso de governança estatal, com a inserção compensatória das populações subalternizadas à Educação Superior, os trabalhadores tem sido levados a assumir para si, para o foro privado e individual, a responsabilidade pela sua empregabilidade por meio da Educação Superior enquanto formação para o mercado de trabalho. O modo precarizado com que se expande a Educação Superior, pela incorporação de parte das demandas dos “de baixo”, acena ter sido uma solução menos custosa e mais rápida para inserir os sujeitos no ordenamento de compra e venda da força de trabalho como estratégia de autossatisfação das necessidades de reprodução, libertando os trabalhadores da proteção social pública estatal. Engajados e desprovidos de crítica, atualiza-se a ética da autorresponsabilização, a primazia do mérito e do empreendedorismo reproduzindo espiritualmente os valores mercantis. Além disso, a criação de mecanismos específicos para cada recorte populacional afirma uma igualdade pela diferença e constrói uma falsa ideia de que todos podem ser incluídos no complexo da Educação Superior brasileira de maneira indiferenciada, sem com isso colocar em cheque a diferença de qualidade de acesso, permanência e de formação superior. Esfumaça-se a estrutural diferenciação de classes!

Contudo, a predisposição para o consenso e o diálogo aberto pelos governos petistas vai sendo resignificada no desenrolar dos anos de governo petistas, forjando falsos acordos

que culminam com o estrangulamento da estratégia de formação de consensos. Como por exemplo, o ocorrido em meados 2012 durante a greve dos docentes das universidades federais que, numa manobra política, o governo Dilma instituiu uma contrarreforma na carreira do magistério superior, que representou importantes perdas trabalhistas. Esta certamente não foi uma manobra oportuna para a conquista da subjetividade docente em prol da missão que outorgaram à Educação Superior e à universidade pública. Com essas e outras derrapagens, a consolidação de sua estratégia nacional de desenvolvimento poderá esmaecer!

Além disso, o processo de expansão da Educação Superior brasileira ainda é fortemente marcado pelo setor privado, pela mercantilização e com forte presença das faculdades, da EAD e da consolidação dos oligopólios. A política governamental é, neste sentido, extremamente contraditória e pouco eficiente do ponto de vista da consolidação do Pacto Neodesenvolvimentista: ao optar por uma ação estatal conciliadora de interesses divergentes e pouco enérgica e de baixo impacto para reverter essa realidade, parece que o governo neodesenvolvimentista está dando um tiro no próprio pé ao permitir tamanho avanço do capital financeiro internacional no interior do Brasil no que se refere a sua diretriz de defesa da soberania, do capital e da cultura nacionais. E ainda, não parece que o governo tem condições de sustentar a missão que outorga a Educação Superior no âmbito das faculdades isoladas e da EAD no setor privado: não parece que a frágil regulação pelo SINAES, nem mesmo as condicionalidades do PROUNI ou do FIES, terão condições de garantir a concretização de tal direção estratégica. A formação em nível superior precária e aligeirada indica ter muito mais serventia para a materialização ideológica do discurso da inclusão social do que efetivamente da criação de bases sólidas para o fortalecimento da indústria nacional e sua inserção tecnológica, inovadora e competitiva no mercado mundial! Apesar da Educação Superior prestada pela esfera privada se constituir enquanto um serviço de caráter público, portanto uma política social, rejeita-se a postura do Estado que, na busca pela conciliação do inconciliável, implemente políticas que favorecem diretamente o setor privado, como o FIES e o PROUNI. Considera-se que a Educação Superior é um direito de cidadania, portanto deve ser um serviço público garantido e de responsabilidade do Estado em sua prestação direta, e não por intermédio dos setores lucrativos.

A partir dos estudos no âmbito desta tese, pode-se considerar que o processo de Reforma da Educação Superior e as políticas que a expandiram, implementadas pelos

governos petistas, não rompem com a sociabilidade do capital e nem têm este intuito. Ao contrário e, portanto, reproduzem as concepções ideopolíticas de mercado e reproduzem os mecanismos de sustentação da lógica da lei geral da acumulação capitalista. O que parece ter de novo no processo aberto por Lula da Silva e Dilma Rousseff no contexto nacional é a inserção da Educação Superior no campo estratégico do projeto nacional burguês neodesenvolvimentista, especificamente pelas medidas que, mesmo continuando a favorecer aos segmentos neoliberais, trazem elementos que transitam no escopo desse projeto, tais como: a inclusão de setores historicamente marginalizados; a melhoria da renda pela qualificação e aumento da escolaridade formal; a territorialização em função do desenvolvimento local e regional; o incentivo a áreas estratégicas para o desenvolvimento da economia nacional; e o papel do Estado como indutor dessas medidas –, todas elas seguramente burguesas, todavia que fazem esmaecer a ortodoxia neoliberal e constituem bases novas à reprodução capitalista nacional. A efetivação do Pacto Neodesenvolvimentista irá depender da capacidade de seus representantes e partícipes implementarem suas prerrogativas ideoculturais e prático-políticas num contexto nacional cuja Educação Superior é fortemente marcada por elementos heterônomos, tais como a presença de IES privadas e o fenômeno da oligopolização em seu interior; a cooptação interna que ocorre nas IES públicas, em especial nas federais; a capacidade de conquistar a subjetividade docente num ambiente de intensificação e precarização das condições de trabalho. O Pacto Neodesenvolvimentista, está, portanto, desafiado e tensionado pelas condições políticas nacionais criadas por ele próprio. Somente a história poderá revelar o desfecho burguês e liberal do país: mais ou menos neoliberal, mais ou menos neodesenvolvimentista, até que mais um ciclo recessivo do capital exija uma nova recomposição, ou até que as classes subalternizadas se tornem classe para si e sejam capazes de construir um outro projeto radicalmente popular.

REFERÊNCIAS

ADUFF/SSind. Associação dos Docentes da Universidade Federal Fluminense. Seção sindical do ANDES-SN. **Caderno de Expansão e condições de Trabalho Docente**. Niterói, maio de 2013.

ANDES/SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **A Contra-Reforma da Educação Superior: uma análise do ANDES-SN das principais iniciativas do governo de Lula da Silva**. Brasília, agosto de 2004.

ANDES/SN. Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. **Revista Andes Especial**. Dossiê Nacional. Precarização das condições de trabalho I. Brasília, abril de 2013.

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho?** Ensaios sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 9.ed. São Paulo: Cortez; Campinas: Editora da UNICAMP, 2003.

ANTUNES, Ricardo. O desenho multifacetado do trabalho hoje e sua nova morfologia. **Revista Serviço Social e Sociedade**. ano. XXIII. n. 69. mar. 2002. pp. 107-120.

APRILE, Maria Rita; BARONE, Rosa Elisa Mirra. Educação superior: políticas públicas para inclusão social. **Revista @mbienteeducação**. São Paulo, v. 2, n.1, p. 39-55, jan./jul. 2009

BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafíos para la educación terciaria. Washington, DC, 2003.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BEHRING, Elaine R. BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social**: fundamentos e história. Biblioteca Básica de Serviço Social. v.2. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2007.

BEHRING, Elaine R. **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, Ivanete. SALVADOR, Evilásio. O financiamento da Seguridade Social no Brasil no período de 1999 a 2004: quem para a conta? In: MOTA, Ana Elizabete. et. al. (orgs). **Serviço Social e Saúde**. São Paulo: Cortez, 2009.

BRANDÃO, Marisa. Educação profissional e ensino superior: do governo FHC ao governo Lula. **Cadernos Cemarx**. N. 6, 2009a. pp.189-204.

BRANDÃO, Marisa. Título: Educação superior (profissional) tecnológica no Brasil: os cursos superiores de tecnologia. In: **Anais do 6º Colóquio Internacional Marx e Engels**. Campinas, IFICH/UNICAPM, 2009b.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, 10 de novembro de 1937. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 10 nov.1937.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Grupo de trabalho Interministerial, Decreto Presidencial de 20 de outubro de 2003. **Bases para o enfrentamento da crise emergencial das universidades federais e roteiro para a Reforma Universitária Brasileira**. Brasília, dezembro de 2003.

BRASIL. Grupo Executivo da Reforma do Ensino Superior. **Reforma da Educação Superior: reafirmando princípios e consolidando diretrizes da Reforma da Educação Superior**. 02 de agosto de 2004. Brasília, 2004.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005: Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, 2005a.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade Para Todos (PROUNI)**. Brasília, 2005b.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 7.200 - Lei da Reforma da Educação Superior, de 12 de julho de 2006**. Brasília, 2006.

BRASIL, Presidência da República. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES**. Brasília, 2010.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Vol.1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Retomada da revolução nacional e o novo desenvolvimentismo. In: **Desenvolvimento e Crise no Brasil: História, Economia e Política de Getúlio Vargas a Lula**. 5ª Ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**. v.20, n.3, p.5-24, jul/set, 2006a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia Nacional e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**. v.26, n.2 (102), p.203-230 abr/jun, 2006b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Macroeconomia da estagnação: crítica a ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Editora 34, 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Globalização e Competição**: por que alguns países emergentes tem sucesso e outros não. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A macroeconomia estruturalista do desenvolvimento por trás do novo desenvolvimentismo**. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br>>. Publicado em 11 jun 2010a.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Novo desenvolvimentismo: uma proposta para a economia do Brasil. **Nueva Sociedad**. Especial em português. Dez, 2010b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. **Texto para Discussão nº 274**. São Paulo: EESP/FGV, Nov. 2010c.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **De volta ao desenvolvimento**. Folha de São Paulo, 26 set, 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos Avançados**. v. 26. n. 75. Mai/ago, 2012.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Nacionalismo e novo desenvolvimentismo. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). **O Que Esperar do Brasil?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. THEUER, Daniela. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

BUARQUE, Cristovam. **Universidade numa encruzilhada**. UNESCO; Brasil/MEC, 2003.

CARNEIRO, Ricardo. Oportunidades e riscos pós-crise. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). **O Que Esperar do Brasil?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 2.ed. Campinas: Papirus, 1998.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Trad. Iraci D. Poletti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

CASTELO, Rodrigo. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **Serviço Social e Sociedade**. N.112, p.613-636, out./dez., 2012a.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo brasileiro e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete (Org). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012b.

CATANI, Afrânio Mendes. GILIOLI, Renato de Sousa Porto. O PROUNI na encruzilhada: entre a cidadania e a privatização. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 55-68, jan./jun. 2005.

CATANI, Afrânio Mendes. OLIVEIRA, João Ferreira de. A universidade pública no Brasil: identidade e projeto institucional em questão. In: TRINDADE, Hégio (Org). **Universidade em**

Ruínas na república dos professores. 3.ed. Petrópolis: Vozes, Rio Grande do Sul: CIPEDES, 2001. pp.179-189.

CEPÊDA, Vera Alves. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudo Avançados.** Dossiê Novo-Desenvolvimentismo. n.75, v.26, maio/ago, 2012. pp77-90.

CES/CNE. **Documento Referência para o Fórum Nacional de Educação Superior.** Brasília, Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/forum/documento_base.pdf>. Acesso em 21 abril 2009.

CHAUÍ, Marilena. Fantasias da Terceira Via. Folha de São Paulo. Caderno Mais, p. 6-10, São Paulo, 19/12/99.

CHAUÍ, Marilena. A universidade em ruínas. In: TRINDADE, Hégio (Org). **Universidade em Ruínas na república dos professores.** 3.ed. Petrópolis: Vozes, Rio Grande do Sul: CIPEDES, 2001. pp. 211-222.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Parceria público-privada na gestão da universidade pública brasileira. **Cadernos de Educação.** FaE/PPGE/UFPel. Pelotas. N.33. pp. 311 - 324, maio/ago, 2009.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação e Sociedade.** v.31, n. 111, abr-jun., 2010.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. LIMA, Rosângela Novaes. MEDEIROS, Luciene Miranda. **Reforma da Educação Superior Brasileira - De Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira.** Disponível em<http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo_Vera_Luciene_e_Rosangela.pdf> Acesso em 25 ago 2013.

CHESNAIS, François. A “nova economia”: uma conjuntura própria à potência econômica estadunidense. In: CHESNAIS, François et. al. **Uma nova fase do capitalismo?** São Paulo: 2003.

CISLAGHI, Jukiana Fiuza. Financiamento do ensino superior no Brasil: novos e antigos mecanismo de privatização do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio. [et al] (orgs.) **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Contribuição da Indústria para a Reforma da Educação Superior.** Brasília, 2004.

COLIGAÇÃO A FORÇA DO POVO. **Lula Presidente: Programa De Governo 2007/2010.** De novo com a força do povo. Brasília, 2006.

COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. **Programa de Governo:** um Brasil para todos crescimento, emprego e inclusão social. 2002.

COLIGAÇÃO PARA O BRASIL SEGUIR MUDANDO. **Os 13 compromissos programáticos de Dilma Rousseff para debate na sociedade brasileira.** Brasília, set.-out., 2010.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra Corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2000.

CRES. Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe. Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe. **Avaliação,** Campinas; Sorocaba, SP, v. 14, n. 1, p. 235-246, mar. 2009.

CRUZ, Antônio. **Kroton cresce com protestos por melhoras na educação.** Disponível em <www.cmconsultoria.com.br>. Acesso em 20 jul 2013.

CUNHA, Luiz Antônio. **A Universidade Reformada:** o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CUNHA, Luiz Antônio. Desenvolvimento desigual e combinado no ensino superior – estado e mercado. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 325, n. 88, Especial - out. 2004.

DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato. Uma nova estratégia de desenvolvimento? In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (org.). **O Que Esperar do Brasil?** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. pp. 25-59.

DOWBOR, Ladislau. **O que acontece com o trabalho?** Série Ponto Futuro. n.10. São Paulo: Editora SENAC, 2002.

EESP/FGV. Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. **Dez teses sobre o novo desenvolvimentismo.** Disponível em <http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/theses_portuguese.asp>. Acesso em 09 set 2013.

FÁVERO, Maria de Lourdes de Albuquerque. A universidade no Brasil: das origens à Reforma Universitária de 1968. **Educar em Revista.** n.28. Curitiba: Ed. UFPR, jul/dez, 2006.

FERNANDES, Florestan. **O desafio educacional.** São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1989.

FLEURY, Sônia. **Governo Lula: continuísmo no 1º ano, mudança no 2º?** Disponível em <www.desempregozero.org.br> . Acesso em: 10 dez 2007.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Número de contratos do Fies chega a 368 mil em 2012.** Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4062-numero-de-contratos-do-fies-chega-a-368-mil-em-2012>> . Acesso em 30 ago 2013.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido.** 12ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia:** Saberes necessários à prática educativa. 30 ed. Coleção Leitura. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio. CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: Subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003

FURTADO, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GAMBOA, Silvio Sánchez. A globalização e os desafios da educação no limiar no novo século. In: LOMBARDI, José Claudinei (Org). **Globalização, pós-modernidade e educação**. 2ed. rev. e ampl. Coleção educação contemporânea. Campinas: Autores Associados: Histedbr; Caçador: UnC, 2003.

GENRO, Tarso. Apresentação. In: MEC. Ministério da Educação. **Versão preliminar do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior**. 06 de dezembro 2004. Brasília, 2004.

GENRO, Tarso. Apresentação. In: MEC. Ministério da Educação. **2ª versão do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior**. 30 de maio de 2005^a. Brasília, 2005a.

GENRO, Tarso. **Exposição de Motivos**. In: MEC. Ministério da Educação. 3ª versão do Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior. 29 de julho de 2005. Brasília, 2005b.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e Liberalismo Enraizado. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 112, p. 637-671, out./dez., 2012.

GRAMSCI, Antonio. A Universidade Popular. In: GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**. v.1. Lisboa: Editora Seara Nova, 1976. p.103.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 1. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001a.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 4. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001b.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Vol. 3. Edição e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Co-edição de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Escritos Políticos**. Volume 1: 1910-1920. Organização, introdução e tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

GUERRA, Lenin Cavalcanti Brito. FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo O Processo de Criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): interesses e escolhas no Congresso nacional. **Revista Política Hoje**, Vol. 18, n. 2, 2009. pp. 280-305.

HADDAD, Fernando. PALOCCI FILHO, Antonio. **Exposição Interministerial nº 061/2004/MEC/MF**, de 10 de setembro de 2004. Brasília, 2004.

HADDAD, Fernando. MANTEGA, Guido. REZENDE, Sergio Machado. SILVA, Paulo Bernardo. **Exposição de Motivos**. In: MEC. Ministério da Educação. Anteprojeto de Lei da Reforma da Educação Superior. 10 de abril de 2006. Brasília, 2006.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. 13.ed. São Paulo: Loyola, 2004.

IAMAMOTO, Marilda Villela. CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 19 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**. São Paulo: Cortez, 2007.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2005.

IHU. Instituto Humanitas Unisinos. Especial 2012: O modelo neodesenvolvimentista do governo Dilma. **Ecodebate**. 03/01/2013 Disponível em: <http://www.ecodebate.com.br/2013/01/03/especial-2012-o-modelo-neodesenvolvimentista-do-governo-dilma/>

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior: 2010 – resumo técnico**. Brasília: INEP, 2012

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Coleção Os Economistas. Trad. Mário R. da Cruz. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

KROTON EDUCACIONAL. **Anhanguera e Kroton anunciam acordo de associação**. São Paulo, 22 de abril de 2013. Disponível em <http://www.kroton.com.br/Press_Release_Kroton_Anhanguera.pdf>.

KROTON EDUCACIONAL. **Histórico**. Disponível em < <http://www.kroton.com.br>>. Aceso em 22 de abril de 2013.

LÉDA, Denise Bessa. MANCEBO, Deise. REUNI: heteronomia e precarização da universidade e do trabalho docente. **Educação e Realidade**. N. 34, pp. 49-64. jan/abr 2009.

LEHER, Roberto. Para silenciar os campi. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-891, out. 2004.

LEHER, Roberto. Ideologia do desenvolvimento, pobreza e hegemonia. In: MOTA, Ana Elizabete (Org). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Katia. **Contra-Reforma na Educação Superior: de Fhc a Lula**. SP: Xamã, 2007.

LIMA, Kátia. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2011a.

LIMA, Kátia. As Novas Faces da Intensificação do Trabalho Docente no Brasil. In: **Anais do V Encontro Brasileiro de Educação e Marxismo**. Florianópolis, abril de 2011b.

LIMA, Licínio C. AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. CATANI, Afrânio Mendes. O Processo De Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a universidade nova. **Avaliação**, Campinas; Sorocaba, SP, v. 13, n. 1, p. 7-36, mar. 2008.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. **Carta Ao Povo Brasileiro**. São Paulo, 22 jun 2002. Disponível em <http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Apresentação. In: MEC. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): Razões, princípios e programas**. Brasília, 2007.

MANCEBO, Deise. MARTINS, Tânia Barbosa. Expansão do ensino a distância: pressupostos para sua análise e marcos regulatórios. In: MANCEBO, Deise. SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Orgs). **Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

MANCEBO, Deise. SILVA JÚNIOR, João dos Reis. Apresentação. In: MANCEBO, Deise. SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Orgs). **Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

MANDEL, Ernest. **A crise do capital: os fatos e sua interpretação marxista**. São Paulo: Ensaios, 1990.

MARANHÃO, César Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. In: MOTA, Ana Elizabete (Org). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

MARX. Karl. ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã** (Feuerbach). São Paulo: Grijalbo, 1977.

MARX. Karl. **Manuscritos Econômicos e Filosóficos**. São Paulo: Martin Claret, 2002.

MARX, Karl. **O Capital: Crítica da Economia Política**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

MEC. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): Razões, princípios e programas**. Brasília, 2007a.

MEC. Ministério da Educação. **Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) - Diretrizes Gerais**. Agosto, 2007b.

MEC. Ministério da Educação. **Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia - Concepção e Diretrizes**. Brasília, junho de 2008.

MEC/SESU. Ministério Da Educação. Secretaria De Educação Superior. **Documento Síntese Do Fórum Nacional De Educação Superior (FNES)**. Brasília, 24 a 26 de maio de 2009.

MEC. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020**. Brasília, 2010.

MERCADANTE OLIVA, Aloizio. **As bases do Novo Desenvolvimentismo no Brasil: Análise do governo Lula (2003-2010)**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. 2010.

MICHELOTTO, Regina Maria. **A Liberação do Acesso e a Extensão como Estratégias de Democratização da Universidade: A Experiência da Itália e do Brasil**. (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de São Carlos, 1999.

MICHELOTTO, Regina Maria. COELHO, Rúbia Helena. ZAINKO, Maria Amália Sabbag. A política de expansão da Educação Superior e a proposta de Reforma Universitária do governo Lula. **Educar em Revista**. n.28. Curitiba: Ed. UFPR, jul/dez, 2006.

MONTEIRO NETO, Armando de Queiroz. Apresentação. In: CNI. Confederação Nacional da Indústria. **Contribuição da Indústria para a Reforma da Educação Superior**. Brasília, 2004.

MORAN, José Manuel. O ensino superior a distância no Brasil. **Educação & Linguagem**. v.12. n.19. pp. 17-35, jan.-jun. 2009.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 - 90**. São Paulo, Cortez, 1995.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: MOTA, Ana Elizabete (Org). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012.

NETTO, José Paulo. Crise do capital e consequência societárias. **Serviço Social e Sociedade**. N.111, p.413-429, jul./set. 2012a.

NETTO, José Paulo. Capitalismo e barbárie contemporânea. **Argumentum**, Vitória (ES), v. 4, n.1, p. 202-222, jan./jun. 2012b.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. 5ª Ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Jaana Flávia Fernandes. **Reforma da Educação Superior no Governo Lula: debate sobre democratização e ampliação do acesso**. [Dissertação de Mestrado]. Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade de Brasília, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As Possibilidades da Política: Ideias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, out. 2009.

OSCAR, Naiana. **Estácio faz a maior aquisição de sua história e reforça presença em SP**. O Estado De São Paulo. 13/09/2013.

OTRANTO, Celia Regina. **A reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação.** Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT11-1791--Int.pdf>>. Acesso em 18 out 2013.

OTRANTO, Celia Regina. A Reforma da Educação Superior do governo Lula da Silva: da inspiração à implantação. In: **Anais da 29ª Reunião Anual da Anped** - Educação, Cultura e Conhecimento na Contemporaneidade: desafios e compromissos. Caxambu, 2006.

OUREIRO, José Luis. PAULA, Luiz Fernando de. **Novo-Desenvolvimentismo e a Agenda de Reformas Macroeconômicas para o Crescimento Sustentado com Estabilidade de Preços e Equidade Social.** Texto Preliminar para Discussão – versão 19/10/2009. Disponível em <http://www.ppge.ufrgs.br/akb/clipping/18.pdf>

PARMEZANI, Eliane. Ensino superior privado sob domínio do capital estrangeiro. **Caros Amigos.** Ano XVI, n. 192. Março, 2013.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Utopias desenvolvimentistas e política social. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n. 112, p. 729-753, out./dez., 2012.

POCHMANN, Marcio. Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula. **Ser Social,** Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

POCHMANN, Marcio. A nova economia política brasileira **Le Monde Diplomatique Brasil.** Disponível em <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1179>>. Acesso em 30 Maio 2012a.

POCHMANN, Marcio. Novo desenvolvimentismo como resposta à crise global. In: CASTRO, Daniel. MELO, José Marques de (orgs). In: **Panorama da Comunicação e das telecomunicações no Brasil.** v.1 Brasília: IPEA, 2012b.

POCHMANN, Marcio. Nova formação para o trabalho imaterial. **Revista Fórum.** Disponível em <<http://revistaforum.com.br/blog/2012/06/nova-formacao-para-o-trabalho-imaterial/>>. Acesso em 05 jan 2013.

RAICHELIS, Raquel. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente a violação de seus direitos. **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n.107, p.420-237, jul/set., 2011.

SALM, Cláudio. Estagnação Econômica, Desemprego e Exclusão Social. In: SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. MICHEL, Renaut. **Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social.** Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTOS, Josiane Soares. **Neoconservadorismo pós-moderno e Serviço Social brasileiro.** São Paulo: Cortez, 2007

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 21.ed. São Paulo: Cortez/autores associados, 1989.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB**: por uma outra política educacional. Campinas: Autores associados, 2007.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte. ProUni e UAB como estratégias de EAD na expansão do Ensino Superior. **Pro-Posições**. Campinas, v. 20, n. 2 (59), p. 205-222, maio/ago, 2009.

SGUISSARDI, Valdemar. A universidade neoprofissional, heterônoma e competitiva. In: FÁVERO, Maria de Lourdes; MANCIBO, Deise. (Org.). **Universidade: políticas e avaliação docente**. São Paulo: Cortez, 2004. p. 33-52.

SGUISSARDI, Valdemar. **Universidade pública estatal: entre o público e o privado/mercantil**. In: VESSURI, Hebe. *Universidad e investigación científica*. Buenos Aires: CLACSO, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/vessuri/Valdemar%20Sguissardi.pdf>

SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. MICHEL, Renaut. Por que novo desenvolvimentismo? In: SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. MICHEL, Renaut. **Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. MICHEL, Renaut. Por que novo desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, vol. 27, nº 4 (108), pp. 507-524, out-dez, 2007.

SILVA Jr. João dos Reis. SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil**: Reforma do Estado e Mudanças na produção. Bragança Paulista: EDUSF, 1999.

SILVA, José Cláudio Ferreira da Silva. MICHEL, Renaut. A macroeconomia da concentração de renda e da estagnação. In: SICSÚ, João. PAULA, Luiz Fernando de. MICHEL, Renaut. **Novo Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SIMIONATTO, Ivete. A cultura do capitalismo globalizado. Novos consensos e novas subalternidades. In: COUTINHO, Carlos Nelson; TEIXEIRA, Andréia de Paula (Org.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SIMIONATTO, Ivete. Expressões ideoculturais da crise capitalista na atualidade e sua influência teórico-prática. In: CFESS/ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **A universidade no século XXI**: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TRINDADE, Héglio. UNESCO e os cenários da educação superior na América Latina. In: TRINDADE, Héglio. **Universidade em Ruínas na República dos Professores**. 3.ed. Petrópolis: Vozes; Porto Alegre: CIPEDS, 2001.

TRINDADE, Héglio. A república em tempos de reforma universitária: o desafio do governo Lula. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 25, n.88, p.819-844, Especial, out. 2004.

TRINDADE, Héglio. Universidade em perspectiva: sociedade, conhecimento e poder. In: **REUNIÃO ANUAL DA ANPED**. Caxambu, set. 1998. Disponível em: <<http://www.anped.org.br>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a educação, a Ciência e a Cultura. **Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação**. Paris, 1998.

UNESCO. Organização das Nações Unidas para a educação, a Ciência e a Cultura. **Comunicado da Conferência Mundial sobre Ensino Superior 2009: As Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para a Mudança e o Desenvolvimento Social**. Paris, de 5 a 8 de julho de 2009.

VALOR ONLINE. **Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo, avalia Mantega**. Disponível em <<http://noticias.uol.com.br/economia/ultnot/valor/2007/09/06/ult1913u75518.jhtm>>. Acesso em 06 set 2007.

MATERIAIS CONSULTADOS

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Evolução da Educação Superior – Graduação 1980-1998**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Aceso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Evolução da Educação Superior – Graduação 1991-2007**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Aceso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2002**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Aceso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2003**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Aceso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2004**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Aceso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2005**. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Aceso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2006.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Acesso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2007.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Acesso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2008.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Acesso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2009.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Acesso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2010.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Acesso em 20 mai 2013.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior – Graduação 2011.** Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/home>>. Acesso em 20 mai 2013.